

OECD Integrity Review of Thailand 2021

รายงานการเสริมสร้างความซื่อตรงในการบริหารงานภาครัฐ
ของประเทศไทย ระยะที่ 2

กลไกทางวินัยและการลงโทษ, การบริหารความเสี่ยง,
การสร้างโปร่งใสและความซื่อตรงในกระบวนการตัดสินใจ



คำนำ

ด้วยองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (The Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) มีความร่วมมือทางวิชาการในการจัดทำรายงานการเสริมสร้างความซื่อตรงในการบริหารงานภาครัฐของประเทศไทย ระยะที่ ๒ (Thailand Integrity Review Phase ๒) กับหลายหน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและพัฒนาแนวนโยบายของภาครัฐไทยในการส่งเสริมศักยภาพ รวมทั้งพัฒนาระบบบริหารงานภาครัฐของประเทศไทยให้มีความซื่อตรงในระดับนานาชาติ

กองการต่างประเทศ สำนักงาน ป.ป.ท. ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญและประโยชน์จากรายงานฯ จึงได้ดำเนินการแปลรายงานฯ ฉบับดังกล่าว เพื่อเป็นประโยชน์สำหรับผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้อง สามารถนำข้อมูลไปปฏิบัติใช้ให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะของ OECD และใช้ประกอบเป็นแนวทางในการดำเนินการและการพัฒนาเพื่อใช้เป็นต้นแบบในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐได้ในอนาคต

ทั้งนี้ สำหรับผู้ที่สนใจข้อมูลเพิ่มเติม สามารถศึกษาเอกสารรายงานฯ ดังกล่าว ฉบับภาษาอังกฤษ ได้ตามคิวอาร์โค้ด (QR Code) ด้านล่างนี้ โดย กองการต่างประเทศ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารรายงานฯ ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่นำข้อมูลไปศึกษาและพัฒนานวัตกรรมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและศรัทธาของภาคประชาสังคม นักลงทุน ตลอดจนนำพาประเทศไทยไปสู่การมีภาพลักษณ์ที่ดีด้านการต่อต้านการทุจริตในเวทีระดับนานาชาติได้

กองการต่างประเทศ

มกราคม ๒๕๖๕



รหัสเอกสาร (REV1)

สำหรับใช้อย่างเป็นทางการ

ข้อความเป็นภาษาอังกฤษเท่านั้น

30 เมษายน 2564

สำนักงานผู้อำนวยการด้านการบริหารกิจการสาธารณะ

คณะกรรมการด้านการบริหารกิจการสาธารณะ

คณะทำงานเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านความซื่อตรงสาธารณะ

รายงานการเสริมสร้างความซื่อตรงในการบริหารงานภาครัฐของประเทศไทย ระยะที่ 2

เอกสารฉบับ REV1 นี้ จัดทำขึ้นเพื่อสะท้อนข้อคิดเห็นที่ได้รับจากคณะทำงานเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านความซื่อตรงสาธารณะ ที่ส่งมาภายในวันที่ 21 เมษายน 2564

รายงานการเสริมสร้างความซื่อตรงในการบริหารงานภาครัฐของประเทศไทย ระยะที่ 2 เป็นการประเมินองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการในระบบความซื่อตรงในการบริหารงานภาครัฐของประเทศไทย ได้แก่ กลไกทางวินัยและการลงโทษ การบริหารความเสี่ยง และความซื่อตรงในการกำหนดนโยบายและกระบวนการตัดสินใจในภาครัฐ รายงานฯ ได้นำเสนอ 1) แนวทางปฏิบัติเพื่อการปฏิรูปที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับวิธีที่จะทำให้ระบบทางวินัยมีความสอดคล้องและมีประสิทธิภาพมากขึ้น และ 2) ได้จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อเสริมสร้างแนวทางปฏิบัติในการจัดการความเสี่ยงจากการทุจริตให้เข้มแข็ง รวมทั้ง 3) รายงานฯ นี้จะประเมินกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลและให้ทางเลือกในการเพิ่มความโปร่งใสและความซื่อตรงเพื่อสร้างนโยบายที่รับผิดชอบและเป็นธรรม

ทั้งนี้ ผู้แทนจากคณะกรรมการด้านการบริหารงานสาธารณะได้รับเชิญเพื่อตรวจสอบเอกสารและให้ความเห็นในการอนุมัติและการประกาศเพื่อเผยแพร่ หาก OECD ไม่ได้รับข้อคิดเห็นภายในวันที่ 21 พฤษภาคม 2564 เราจะถือว่าเอกสารนี้ได้รับการอนุมัติ

คุณ Julio BACIO TERRACINO รักษาการหัวหน้าแผนกความซื่อตรงในภาครัฐ
(Julio.BACIOTERRACINO@oecd.org)

คุณ Jeroen MICHELS นักวิเคราะห์นโยบาย

(Jeroen.MICHELS@oecd.org)

เอกสารฉบับนี้ รวมถึงข้อมูลและแผนที่ใด ๆ ที่รวมอยู่ในรายงานฉบับนี้ จะไม่ส่งผลกระทบต่อสถานะหรืออำนาจอธิปไตยเหนืออาณาเขตใด ๆ /ต่อการกำหนดเขตแดนและชายแดนระหว่างประเทศ/ ต่อชื่อของอาณาเขต เมือง หรือพื้นที่ใด ๆ

บทนำ

1. จากความสำเร็จของรายงานเสริมสร้างความซื่อตรงในการบริหารงานภาครัฐของประเทศไทย ระยะที่ 2 ประเทศไทยเป็นประเทศแรกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้ตรวจสอบองค์ประกอบสำคัญของระบบความซื่อตรงในการบริหารงานภาครัฐได้อย่างครบถ้วน สิ่งนี้แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นอย่างต่อเนื่องของรัฐบาลไทยในการลงทุนด้านความซื่อตรงภาครัฐและแบ่งปันแนวทางปฏิบัติและความเชี่ยวชาญกับกลุ่มประเทศ OECD รายงานฯ ฉบับนี้ดำเนินการโดยสำนักงานผู้อำนวยการด้านการบริหารกิจการสาธารณะผ่านกระบวนการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของไทย ซึ่งรายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ Thailand-OECD Country Program และแผนงานของภาพรวมสำนักงานผู้อำนวยการฯ ในเรื่องความซื่อตรงในภาครัฐ การแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐและการสร้างสถาบันภาครัฐที่มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ สามารถส่งเสริมการลงทุน สนับสนุนการแข่งขัน และปรับปรุงประสิทธิภาพของรัฐบาล ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในรายงานนี้ ไม่เพียงแต่พยายามสนับสนุนระบบความซื่อตรงของประเทศไทยเท่านั้น แต่ยังส่งเสริมความไว้วางใจจากประชาชนและสร้างความเชื่อมั่นว่าประเทศจะดำเนินไปตามเส้นทางการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนต่อไป

2. เมื่อไม่นานมานี้ รัฐบาลไทยได้พยายามลดความเสี่ยงจากการทุจริตในภาครัฐอย่างต่อเนื่องและดำเนินการตามแผนแม่บทบูรณาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) ตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561- พ.ศ. 2580) ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560-2564) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) นอกจากนี้ ในการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของรายงานการเสริมสร้างความซื่อตรงในการบริหารงานภาครัฐของประเทศไทย ระยะที่ 1 ประเทศไทยยังได้ปรับปรุงการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ และพัฒนากรอบการวัดผลในการป้องกันการทุจริต รวมทั้ง ได้ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสถาบันที่ทำงานด้านการสืบสวนการทุจริต

3. รายงานการเสริมสร้างความซื่อตรงในการบริหารงานภาครัฐของประเทศไทย ระยะที่ 2 ทำให้เกิดการวิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับองค์ประกอบหลัก 3 ประการ ในระบบความซื่อตรง ได้แก่ กลไกทางวินัยและการลงโทษ การบริหารความเสี่ยง และความซื่อตรงในการกำหนดนโยบายและกระบวนการตัดสินใจในภาครัฐ โดยรายงานฯ ได้ให้ข้อเสนอแนะที่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ระดับสากลและข้อเสนอแนะของ OECD ประจำปี 2560 ของคณะกรรมการความซื่อตรงในภาครัฐ เช่น การสร้างความเชื่อมั่นให้กระบวนการทางวินัยมีความสอดคล้อง การเสริมสร้างแนวทางการจัดการความเสี่ยงด้านการทุจริต และการปรับปรุงกรอบการกำกับดูแลการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและเอกชน

4. ภายใต้ทิศทางและการกำกับดูแลของคุณ Elsa Pilichowski ผู้อำนวยการฝ่ายด้านการบริหารกิจการสาธารณะ และคุณ Julio Bacio Terracino รักษาการหัวหน้าแผนกความซื่อตรงในภาครัฐ รายงานฯ ฉบับนี้ได้รับการประสานงานโดยคุณ Jeroen Michels และเขียนโดยคุณ Jeroen Michels คุณ Pelagia Patsoule คุณ Mariana Prats และคุณ Gavin Ugale โดยรายงานฯ ได้รับประโยชน์จากข้อมูลเชิงลึกและข้อคิดเห็นจากคุณ Julio Bacio Terracino คุณ Frédéric Boehm คุณ Pauline Bertrand และคุณ Jelena Damnjanovic ซึ่งมีคุณ Meral Gedik คุณ Balazs Gyimesi และคุณ Andrea Uhrhammer เป็นผู้รับผิดชอบด้านการเผยแพร่รายงานฯ ส่วนคุณ Aleksandra Bogusz คุณ Jelena Damnjanovic คุณ Rania Haidar และคุณ Charles Victor เป็นผู้ช่วยเหลือด้านการบริหารงานอื่น ๆ

5. OECD ขอขอบคุณรัฐบาลไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ที่ให้การสนับสนุนและให้ข้อมูลตลอดโครงการ รายงานฯ ฉบับนี้ยังได้รับประโยชน์อย่างมากจากข้อคิดเห็นของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในการนี้ ขอขอบคุณทุกคนที่มีส่วนร่วมในการอภิปรายและให้ข้อมูลเชิงลึกอันมีค่าในระหว่างการประชุมเพื่อค้นหาข้อเท็จจริงที่จัดขึ้นในกรุงเทพฯ ระหว่างวันที่ 11-13 ธันวาคม 2562 รายงานฯ ยังได้รับประโยชน์จากข้อมูลอันทรงคุณค่าของเจ้าหน้าที่จากสำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ป.ป.ท. และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในช่วงเวลาการปฏิบัติงาน ณ สำนักงานใหญ่ OECD กรุงปารีส ฝรั่งเศส ในปี 2563

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

6. ระบบความซื่อตรงในภาครัฐที่ดีต้องมีแนวทางที่หลากหลาย ซึ่งกลไกทางวินัยและการลงโทษ การจัดการความเสี่ยง และความซื่อตรงในนโยบายและกระบวนการตัดสินใจล้วนมีบทบาทสำคัญ การบังคับใช้มาตรการด้านความซื่อตรงผ่านบทลงโทษเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นในการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับการยกเว้นโทษ และเพื่อรับรองความน่าเชื่อถือของระบบความซื่อตรงโดยรวม การบริหารความเสี่ยงด้านความซื่อตรงสนับสนุนการตัดสินใจและช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้านความซื่อตรงในท้ายที่สุด ส่วนความซื่อตรงในกระบวนการตัดสินใจสามารถรับรองให้เกิดการติดตามเรื่องผลประโยชน์สาธารณะในการกำหนดนโยบายและปรับปรุงการให้บริการสาธารณะในระยะยาว ส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม และช่วยฟื้นฟูความไว้วางใจของประชาชนต่อรัฐบาล รายงานการเสริมสร้างความซื่อตรงในการบริหารงานภาครัฐของประเทศไทย ระยะเวลาที่ 2 เป็นการวิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการในระบบความซื่อตรงในการบริหารงานภาครัฐของไทย ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ OECD ประจำปี 2560 ของคณะมนตรีความซื่อตรงในภาครัฐ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาว่ารายงานการเสริมสร้างความซื่อตรงในการบริหารงานภาครัฐของประเทศไทย ระยะเวลาที่ 1 เสร็จอย่างสมบูรณ์แล้ว การจัดทำรายงานการเสริมสร้างความซื่อตรงในการบริหารงานภาครัฐของประเทศไทย ระยะเวลาที่ 2 ทำให้ประเทศไทยเป็นประเทศแรกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ได้จัดทำรายงานฯ ครอบคลุมครบถ้วนทุกหลักการของระบบความซื่อตรงในการบริหารงานภาครัฐ

7. สำหรับกลไกทางวินัย ประเทศไทยมีพื้นฐานที่มั่นคงในการบังคับใช้กฎเกณฑ์และมาตรฐานด้านความซื่อตรงตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 อยู่แล้ว ซึ่งครอบคลุมถึงระเบียบวินัยของข้าราชการที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง อย่างไรก็ตาม ยังจำเป็นต้องมีการปฏิรูปเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงคุณภาพและแนะนำแนวทางในกระบวนการทางวินัยที่สอดคล้องกันมากขึ้น

8. สำนักงาน ป.ป.ท. และสำนักงาน ก.พ. อาจจัดทำทะเบียนพนักงานสอบสวนทางวินัยที่ได้รับการฝึกอบรม ผู้มีประสบการณ์ทางกฎหมายและการสอบสวนที่เหมาะสม และสร้างสำนักงานทางวินัย "ร่วมกัน" เพื่อเสริมสร้างคุณภาพงานด้านวินัย โดยสำนักงาน ป.ป.ท. และสำนักงาน ก.พ. อาจกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนในการดำเนินการสอบสวนทางวินัยแต่ละขั้นตอนให้แล้วเสร็จเพื่อให้แน่ใจว่างานมีความตรงต่อเวลาและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากปัจจุบันหน่วยงานหลายแห่งมีบทบาทคล้ายคลึงกันในการสอบสวนทางวินัย ประเทศไทยอาจลดความซับซ้อนในการจัดตั้งหน่วยงานเหล่านี้ โดยการรวมอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนทางวินัยไว้ภายใต้สำนักงาน ป.ป.ท. นอกจากนี้ แม้ว่าจะมีความพยายามในการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับระบบวินัย แต่ในปัจจุบันยังไม่มีแนวทางที่เป็นระบบสำหรับการใช้ข้อมูลทางวินัยเพื่อปรับปรุงนโยบายด้านความซื่อตรง ประเทศไทยอาจพิจารณานำภารกิจในการรวบรวมและประมวลผลข้อมูลทางวินัยเชิงสถิติให้กับสำนักงาน ก.พ. และพยายามทำให้ข้อมูลทางวินัยที่เลือกไว้ให้สามารถเข้าถึงได้แบบสาธารณะ รวมทั้งใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่รวบรวมเพื่อประเมินประสิทธิภาพของระบบการบังคับใช้ทางวินัย

9. การบริหารความเสี่ยงเป็นองค์ประกอบหลักที่สำคัญอีกประการหนึ่งสำหรับระบบความซื่อตรงและธรรมาภิบาลที่ดี ซึ่งการปฏิรูปประเทศของไทยล่าสุดได้ช่วยปรับปรุงแนวทางของรัฐบาลในการกำหนดและตอบสนองต่อความเสี่ยง อย่างไรก็ตาม ยังมีประเด็นสำคัญที่ต้องปรับปรุง ประการแรก รัฐบาลไทยโดยเฉพาะกรมบัญชีกลาง สามารถชี้แจงบทบาทและความรับผิดชอบในการบริหารความเสี่ยงในนโยบายและแนวทางปฏิบัติของตนเองเพิ่มเติม ซึ่งอาจเป็นโอกาสในการปรับแต่งกลยุทธ์การสื่อสารของกรมบัญชีกลางเพิ่มเติมให้มีการส่งเสริมคุณค่าของการบริหารความเสี่ยงในฐานะเป็นเครื่องมือในการจัดการเพื่อการตัดสินใจและหลักธรรมาภิบาลที่ดีขึ้น มากกว่าเป็นแค่การปฏิบัติตาม ประการที่สอง รัฐบาลสามารถปรับปรุงกลยุทธ์และการดำเนินการตามการประเมินความเสี่ยงด้านความซื่อตรงตามที่ OECD ได้ระบุแนวทางการประเมินความเสี่ยงอย่างน้อย 3 แนวทาง ซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานต่าง ๆ ในรัฐบาล โดยการผสมผสานความพยายามเหล่านี้ให้

กลมกลืนกันสามารถช่วยลดความซ้ำซ้อนที่อาจเกิดขึ้นได้ และทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าใจภาระหน้าที่ของตนในการจัดการและการควบคุมความเสี่ยง นอกจากนี้ การเสริมสร้างความสามารถในการประเมินความเสี่ยง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับภูมิภาค ยังเป็นประเด็นสำคัญสำหรับการพัฒนาเช่นกัน ประการสุดท้าย ไทยยังมีโอกาสที่จะทำให้มั่นใจว่ามีการปรับปรุงการบริหารความเสี่ยงด้านความซื่อตรงและการพัฒนาระบบการควบคุมภายในโดยรวมอย่างต่อเนื่อง โดยที่นโยบายและแนวทางปฏิบัติในการติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของนโยบายการควบคุมภายใน ซึ่งสะท้อนให้เห็นในมาตรฐานสากลหลายฉบับ กรมบัญชีกลางสามารถพัฒนาแผนการติดตามและประเมินผล รวมถึงกระบวนการประเมินการประกันคุณภาพเพื่อความก้าวหน้าในการเรียนรู้และการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

10. ในส่วนของความซื่อตรงในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของภาครัฐ การตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เป็นก้าวสำคัญสู่การส่งเสริมความซื่อตรงในกระบวนการตัดสินใจ โดยพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมตลอดทั้งกระบวนการในการยกร่างและยังกำหนดความจำเป็นในการพัฒนาระบบรวมศูนย์ ให้รายละเอียดและคำแนะนำเกี่ยวกับกระบวนการรวมทั้งรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการปรึกษาหารือสาธารณะทั้งหมด ซึ่งจะช่วยส่งเสริมความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงการบังคับใช้กฎระเบียบอย่างมีประสิทธิภาพ

11. แม้ไทยจะมีความก้าวหน้าในระดับหนึ่ง แต่ยังคงขาดข้อบังคับเฉพาะเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐในช่วงการร่างกฎหมายหรือการกำหนดนโยบายในวงกว้าง ตลอดจนการขาดข้อมูลสาธารณะเกี่ยวกับประเด็นของผู้กำหนดนโยบายหรือองค์ประกอบของคณะกรรมการ ซึ่งความขาดแคลนกฎระเบียบด้านนี้ทำให้นโยบายสาธารณะของประเทศไทยมีความเสี่ยงที่จะถูกใช้ประโยชน์โดยผู้หวังผลประโยชน์พิเศษ โดยประเด็นนี้ได้รับการยืนยันจากรายงานความสามารถในการแข่งขันระดับโลกของ the World Economic Forum พ.ศ. 2560 - 2561 ที่แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีความโปร่งใสในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในระดับที่ต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และประเทศสมาชิก OECD ในขณะเดียวกัน จากการจัดอันดับความสมบูรณ์ของกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ (RTI) แสดงให้เห็นว่าคุณภาพทางกฎหมายของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการของประเทศไทยนั้นสูงกว่าคะแนนเฉลี่ยของประเทศอื่น ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพียงเล็กน้อย ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่การปฏิรูปพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ที่กำลังจะจัดขึ้นนั้น ต้องมีแนวทางสำหรับประชาชนในการขอรับข้อมูลข่าวสารและเสริมสร้างความเป็นอิสระของกรมการข้อมูลข่าวสาร โดยให้มีการตัดสินใจแบบมีข้อมูลและให้ใช้งบประมาณของตัวเอง

สารบัญ

บทนำ	2
บทสรุปผู้บริหาร	4
1. การจัดให้มีกลไกทางวินัยที่เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกันสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศไทย	8
1.1. บทนำ	8
1.2. ภาพรวมของการดำเนินการทางวินัยสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศไทย	9
1.3. การรับรองความเป็นธรรม ความเป็นกลาง และความตรงต่อเวลา	12
1.4. การส่งเสริมความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างสถาบันและหน่วยงาน	20
1.5. การส่งเสริมความโปร่งใสเกี่ยวกับประสิทธิภาพของระบบทางวินัยและผลของคดี	25
2. การบริหารจัดการความเสี่ยงด้านความซื่อตรงในประเทศไทย: ความท้าทายในปัจจุบันและประเด็นที่ต้องปรับปรุง	29
2.1. บทนำ	29
2.2. การรับรองบทบาทให้ความชัดเจนและทำให้ธรรมาภิบาลเป็นประเด็นหลัก	31
2.3. การเอาชนะความท้าทายเพื่อบริหารจัดการและประเมินความเสี่ยงด้านความซื่อตรงที่ดีขึ้น	36
2.4. การยกระดับการติดตามและประเมินผล ตลอดจนการประเมินการประกันคุณภาพ	41
3. การสร้างความโปร่งใสและความซื่อตรงในกระบวนการการตัดสินใจของประเทศไทย	49
3.1. บทนำ	49
3.2. การส่งเสริมกฎระเบียบเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการมีส่วนร่วมในการกำหนด นโยบาย	51
3.3. การส่งเสริมความโปร่งใสและการเข้าถึงข้อมูลในการตัดสินใจ	56
3.4. การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการบังคับใช้และการสร้างจิตสำนึกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	64
อ้างอิง	
ตาราง	
ตาราง 1.1. ผู้ดำเนินการหลักของกลไกทางวินัยในประเทศไทยและภารกิจ	9
ตาราง 1.2. ประเภทของการกระทำผิดและการลงโทษในประเทศไทย	12
ตาราง 1.3. ภาพรวมของการฝึกอบรมของสำนักงาน ก.พ. เกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัย	16
ตาราง 1.4. ภาพรวมเปรียบเทียบขั้นตอนการบริหารในประเทศไทยที่ได้รับคัดเลือก	18
ตาราง 1.5. ระยะเวลาการสอบสวนทางวินัย กรณีการละเมิดวินัยร้ายแรงในหน่วยงานของรัฐ	19
ตาราง 2.1. ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงส่วนประกอบของตารางการประเมิน FMC	33
ตาราง 2.2. เกณฑ์การประกันคุณภาพการตรวจสอบภายในของภาครัฐไทย	44
รูป	
รูปที่ 1.1. ภาพรวมของกระบวนการทางวินัยสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศไทย	21
รูปที่ 1.2. e-File และระบบบริหารจัดการข้อมูลของศาล	23
รูปที่ 1.3. รวมบทลงโทษทางวินัยที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐในปีงบประมาณ 2558-2562	25
รูปที่ 1.4. ประเภทของบทลงโทษ ทัณฑ์บน และการกล่าวตักเตือนที่ออกโดยหน่วยงานภาครัฐในปีงบประมาณ 2562	26
รูปที่ 3.1. การใช้อำนาจที่ไม่เหมาะสมที่มาพร้อมกับระดับความโปร่งใสในการกำหนดนโยบายรัฐบาลที่มีการรับรู้กันว่าต่ำกว่ากำหนด	50

รูปที่ 3.2. หลายประเทศสมาชิก OECD มีการวางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วน เสียภาคเอกชนและผู้กำหนดนโยบาย	52
รูปที่ 3.3. หลายประเทศมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในหลาย ๆ ด้าน	54
รูปที่ 3.4. ในแง่ของกรอบกฎหมาย กฎระเบียบว่าด้วยสิทธิในข้อมูลข่าวสารของประเทศไทยต่ำกว่าค่าเฉลี่ย ของ OECD เล็กน้อยและสูงกว่าค่าเฉลี่ยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้	58
รูปที่ 3.5. เว็บไซต์ศูนย์กลางบริการภาครัฐของไทย	58
รูปที่ 3.6. นโยบายของประเทศสมาชิก OECD เพื่อความโปร่งใสในการกำหนดนโยบาย	60
รูปที่ 3.7. ในกลุ่มประเทศ OECD ส่วนใหญ่ สมาชิกขององค์กรที่ปรึกษาจะเป็นที่รู้จักของประชาชน	63
รูปที่ 1.1 (ต้นฉบับ) ภาพรวมของกระบวนการทางวินัยสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศไทย	69

กล่องข้อความ

กล่องข้อความที่ 1.1. ขั้นตอนและกระบวนการการดำเนินการทางวินัยภายในหน่วยงานของรัฐ	11
กล่องข้อความที่ 1.2. การลงโทษทางวินัยทางปกครองในประเทศสมาชิก OECD และประเทศหุ้นส่วนที่เลือก	13
กล่องข้อความที่ 1.3. ระบบบริหารจัดการทางวินัยของ CGU และระบบบริหารจัดการข้อมูลของศาลเอสโตเนีย (KIS)	23
กล่องข้อความที่ 1.4. กลไกป้องกันการกระจายของความพยายามในการต่อต้านการทุจริตท่ามกลางหน่วยงาน บังคับใช้กฎหมาย	24
กล่องข้อความที่ 2.1. เครื่องมือการประเมินตนเอง กระทรวงการคลังเนเธอร์แลนด์	32
กล่องข้อความที่ 2.2. ดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI): การนำไปใช้และข้อจำกัดในฐานะเครื่องมือในการวินิจฉัย	36
กล่องข้อความที่ 2.3. การจัดองค์กรของรัฐบาลในประเทศไทยระดับภูมิภาค	40
กล่องข้อความที่ 2.4. USAID: ตัวอย่างการประเมินตนเองของการควบคุมภายในของระบบสาธารณสุข	42
กล่องข้อความที่ 2.5. การประเมินคุณภาพการตรวจสอบและการปรับปรุงประสิทธิภาพของงานตรวจสอบภายใน ของสหราชอาณาจักร	46
กล่องข้อความที่ 3.1. จรรยาบรรณสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศสเปน	31
กล่องข้อความที่ 3.2. เว็บไซต์ออนไลน์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	56
กล่องข้อความที่ 3.3. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในประเทศไทย	57
กล่องข้อความที่ 3.4. ร่องรอยทางกฎหมายในเยอรมนี	60
กล่องข้อความที่ 3.5. ข้อมูลออนไลน์เกี่ยวกับการประชุมและการพิจารณาเรื่องต่างๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐในชิลี	62
กล่องข้อความที่ 3.6. ระบบปฏิบัติการเดียวที่มีข้อมูลเกี่ยวกับการศึกษาหรือ	65
กล่องข้อความที่ 3.7. โครงการสร้างความตระหนักและการรณรงค์	66
กล่องข้อความที่ 3.8. โครงการความคิดริเริ่มของพลเมืองยุโรป	67

1. การจัดให้มีกลไกทางวินัยที่เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกันสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศไทย

บทนี้ประเมินกลไกทางวินัยสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย โดยให้ความสนใจเป็นพิเศษด้านความเป็นธรรม ความสอดคล้องของนโยบาย การประสานงานของหน่วยงาน และการใช้ข้อมูล แม้ว่าประเทศไทยจะมีพื้นฐานที่มั่นคงในการบังคับใช้กฎหมายและมาตรฐานด้านความซื่อตรง แต่การปฏิรูปยังคงจำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อปรับปรุงคุณภาพและก่อให้เกิดแนวทางที่สอดคล้องในกระบวนการทางวินัยมากขึ้น ตัวอย่างเช่น ประเทศไทยอาจเพิ่มประสิทธิภาพกลุ่มนักสอบสวนทางวินัยและใช้ประโยชน์จากข้อมูลด้านการลงโทษ

1.1 บทนำ

12. กรอบการทำงานด้านความซื่อตรงขั้นสูงแบบครอบคลุม มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการทุจริตให้ประสบความสำเร็จ อย่างไรก็ตามไม่เพียงแต่ต้องอาศัยการป้องกันและการสืบสวนเท่านั้น แต่ควรใช้ความพยายามในการพัฒนากลไกการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพด้วยเช่นกัน ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายและมาตรฐานด้านความซื่อตรงเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญในการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับการยกเว้นโทษ และเพื่อรับรองความน่าเชื่อถือของระบบคุณธรรมโดยรวม การตอบสนองอย่างมีประสิทธิภาพเมื่อมีการละเมิดความซื่อตรง และการใช้มาตรการการลงโทษที่ยุติธรรม เป็นกลาง และทันท่วงที ช่วยทำให้มั่นใจได้ถึง ความรับผิดชอบและสร้างความชอบธรรมให้กับกฎเกณฑ์และกรอบการทำงานด้านความซื่อตรง อันเป็นการป้องกันมิให้คนประพฤติมิชอบ นอกจากนี้ การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์อย่างสม่ำเสมอในภาครัฐยังเป็นการสื่อข้อความสำคัญสำหรับประชาชน โดยสามารถสร้างแรงบันดาลใจให้เกิดความเชื่อมั่นต่อความสามารถของรัฐบาลในการจัดการกับการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพและปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ

13. บทนี้เป็นการศึกษาบทบาทและประสิทธิผลของระบบทางวินัยของประเทศไทยในฐานะกลไกสำคัญในการบังคับใช้มาตรฐานความซื่อตรงในภาครัฐ เมื่อมองจากมาตรฐานและบรรทัดฐานสากล ตลอดจนแนวปฏิบัติที่ระดับสากล บทนี้จะประเมินจุดแข็งและจุดอ่อนของกรอบการทำงานปัจจุบัน การประเมินจะมุ่งไปที่ข้อเสนอแนะของ OECD ว่าด้วยความซื่อตรงในภาครัฐ ที่เรียกร้องให้รัฐสร้างความมั่นใจว่ากลไกการบังคับใช้ - รวมถึงกลไกทางวินัย - สามารถตอบสนองอย่างเหมาะสมต่อการละเมิดมาตรฐานความซื่อตรงในภาครัฐที่น่าสงสัยทั้งหมดกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งตามกรอบนี้ การวิเคราะห์มุ่งเน้นไปที่:

- ขอบเขตของการนำกฎเกณฑ์ด้านความซื่อตรงมาใช้อย่างเป็นธรรม เทียบธรรม และทันท่วงทีในหมู่เจ้าหน้าที่รัฐของประเทศไทย
- กลไกความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนข้อมูลมีประสิทธิภาพในทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือไม่ (เช่น ฝ่ายวินัยของส่วนราชการ สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ป.ป.ท. สำนักงาน ป.ป.ช. ตำรวจ และพนักงานอัยการ)
- วิธีการที่กลไกทางวินัยของประเทศไทยเก็บรวบรวมข้อมูล รับรองความโปร่งใส และประเมินผลการปฏิบัติงาน

1.2. ภาพรวมของการดำเนินการทางวินัยสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศไทย

14. เจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยอยู่ภายใต้ระบบวินัยที่แตกต่างกันไปตามประเภทหน่วยงาน โดยมีกระบวนการที่เฉพาะใช้กับตำรวจ¹ ทหาร อัยการและผู้พิพากษา² เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งระบบวินัยของเจ้าหน้าที่รัฐส่วนใหญ่ที่ไม่เข้าข่ายประเภทเหล่านี้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งครอบคลุมเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการตามบทบัญญัติดังกล่าว สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในท้องถิ่นนั้น มีกฎหมายเฉพาะอยู่³ อย่างไรก็ตาม กระบวนการทางวินัยจะมีความคล้ายคลึงกับขั้นตอนในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

15. การประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะถูกแจ้งผ่านข้อกล่าวหาร้องเรียนซึ่งได้รับมาจากแหล่งที่แตกต่างกัน การสอบสวนสามารถดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่จากหลายหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบต่างกัน (ดูตารางที่ 1.1) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่ได้รับข้อกล่าวหา

ตาราง 1.1. ผู้ดำเนินการหลักของกลไกทางวินัยในประเทศไทยและความรับผิดชอบ

	ผู้ดำเนินการ	หน่วยงาน	หน้าที่รับผิดชอบ	กรอบกฎหมาย
การออกแบบและการปฏิบัติตามนโยบาย	คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)	คณะกรรมการอิสระมีอำนาจและความรับผิดชอบตามกฎหมายในประเด็นเฉพาะด้าน	-จัดทำข้อเสนอและให้คำปรึกษากรม. ด้านนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลในภาครัฐ -กำหนดระเบียบ ข้อบังคับ และแนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลในหน่วยงานราชการและประเด็นอื่น ๆ ที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑
	สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.)	หน่วยงานราชการขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรี	-เป็นหน่วยงานกลางด้านมาตรฐานงานทรัพยากรบุคคล (HR) ได้แก่ จริยธรรมข้าราชการ การบังคับทางวินัย การจัดการเรื่องร้องเรียน และจรรยาบรรณสำหรับข้าราชการ -รับผิดชอบในการพัฒนากฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับทางวินัย -พัฒนาการฝึกอบรมและมาตรฐานการดำเนินคดีทางวินัย	พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑
การสืบสวนสอบสวน	คณะกรรมการป.ช.	หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ	-ดำเนินการสอบสวนที่เกี่ยวข้องกับการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อได้รับข้อกล่าวหาที่เกี่ยวข้อง	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

¹ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543

³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

			-รับผิดชอบเฉพาะในการสอบสวนคดีทุจริตที่ร้ายแรง	
การสืบสวนสอบสวน	สำนักงาน ป.ป.ท.	หน่วยงาน ราชการในฝ่าย บริหาร ชั้นตรง ต่อนายก รัฐมนตรี	-ดำเนินการสอบสวนที่เกี่ยวข้องกับการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ -การสอบสวนจะดำเนินการเมื่อได้รับข้อกล่าวหาที่เกี่ยวข้องหรือเมื่อได้รับมอบหมายจาก ป.ป.ช -รายงานผลการสอบสวนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม	พระราชบัญญัติ มาตรการของฝ่าย บริหารในการป้องกัน และปราบปรามการ ทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
การสอบสวนและ การกำหนด บทลงโทษ	หน่วยงาน ราชการ	หน่วยงาน ราชการในฝ่าย บริหาร	-หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ("ผู้บังคับบัญชา") มีหน้าที่ในการบังคับใช้กลไกทางวินัย -เมื่อได้รับข้อกล่าวหาที่เกี่ยวข้องแล้ว จะมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนต่อไป -หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ("ผู้บังคับบัญชา") วิเคราะห์ผลการสอบสวนและพิจารณาว่าจะกำหนดบทลงโทษหรือไม่	พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑
การอุทธรณ์	คณะกรรมการ พิทักษ์ระบบ คุณธรรม (ก.พ.ค.)	หน่วยงานกึ่ง ตุลาการ	-พิจารณาอุทธรณ์ที่ยื่นโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับกระบวนการทางวินัยที่มีผลกระทบต่อพวกเขา -ทบทวนคุณธรรมของกฎเกณฑ์และกฎระเบียบของหน่วยงาน	พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑
การอุทธรณ์	ศาลปกครอง ชั้นต้น	ศาลยุติธรรม	-ตัดสินการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อข้าราชการโดยผู้บังคับบัญชา	-พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ -พระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒
การอุทธรณ์	ศาลปกครอง สูงสุด	ศาลยุติธรรม	-ตัดสินการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดบทลงโทษทางวินัย	-พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ -พระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธี

				พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒
--	--	--	--	-------------------------------

ที่มา: ปรับปรุงโดย OECD

16. กระบวนการทางวินัยมีการดำเนินการในหน่วยงานของรัฐและเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งความผิดทางวินัยมักจะเกิดผ่านการร้องเรียน และค้นพบโดยผู้บังคับบัญชา หรือนักสืบสวนที่ดำเนินการโดยหน่วยงานอื่น เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. และ สำนักงาน ป.ป.ท. เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนหรือมีการแจ้งถึงการประพฤติมิชอบแล้ว ผู้บังคับบัญชา⁴ จะเริ่มการสอบสวนเบื้องต้นเพื่อพิจารณาว่าคดีควรดำเนินการต่อหรือไม่ ผู้บังคับบัญชาอาจดำเนินการสอบสวนเบื้องต้นด้วยตนเองหรือมอบหมายให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการสอบสวนเบื้องต้นและยื่นรายงานเพื่อประกอบการพิจารณา (ดูที่กล่องข้อความ 1.1) หากมีเหตุอันควรให้ดำเนินการสอบสวนในคดีต่อไป ผู้บังคับบัญชาจะจัดประเภทการประพฤติผิดตามข้อกล่าวหาว่าเป็นความผิดทางวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง มิฉะนั้น คดีจะถูกยกเลิก

กล่องข้อความ 1.1. ขั้นตอนและกระบวนการดำเนินการทางวินัยภายในหน่วยงานของรัฐ

กระบวนการทางวินัยมีจุดมุ่งหมายเพื่อรวบรวมหลักฐานเกี่ยวกับข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหา ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการสอบสวนจึงดำเนินการสอบสวนทางวินัยโดยนำหลักความยุติธรรม ความเป็นธรรมและความตรงต่อเวลามาใช้ตามขั้นตอนต่อไปนี้

1. การกำหนดแนวทางและประเด็นการสอบสวน
2. การแจ้งผู้ถูกกล่าวหาและคำอธิบายข้อกล่าวหา
3. การถามผู้ถูกกล่าวหาว่าประสงค์จะยอมรับหรือปฏิเสธ
4. การสืบพยานจากฝ่ายที่ตั้งข้อกล่าวหา
5. การแจ้งการสรุปพยานหลักฐานประกอบข้อกล่าวหาต่อผู้ถูกกล่าวหา
6. การสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหา
7. การสืบพยานผู้ถูกกล่าวหา
8. การสอบพยานหลักฐานทั้งสองฝ่ายและการแสดงความคิดเห็น
9. การจัดทำรายงานการสอบสวน

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2557

17. เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้น คณะกรรมการจะสรุปผลการสอบสวนและรวบรวมหลักฐานและเสนอรายงานต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งรายงานการสอบสวนจะต้องมีข้อมูลอย่างน้อยต่อไปนี้

⁴ ผู้บังคับบัญชามักจะเป็นอธิบดีหรือสูงกว่า โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57

- สรุปข้อเท็จจริงและหลักฐาน
- น้ำหนักความน่าเชื่อถือของหลักฐาน
- ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน

18. ในขั้นตอนสุดท้าย ผู้บังคับบัญชาจะตัดสินใจว่าจะดำเนินการตามบทลงโทษหรือไม่ ซึ่งบทลงโทษทางวินัยสามารถกำหนดได้โดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเท่านั้น เจ้าหน้าที่ที่พบว่ามีความผิดสามารถยื่นคำร้องต่อ ก.พ.ค. เพื่ออุทธรณ์คำพิพากษาได้ ซึ่ง ก.พ.ค. จะดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์หรืออาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เพื่อตรวจสอบอุทธรณ์ก็ได้ ซึ่งคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. มีผลผูกพันกับผู้บังคับบัญชา ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. สามารถยื่นคำร้องได้ที่ศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นผู้ตัดสินคำวินิจฉัยชี้ขาด

19. จากภาพรวมดังกล่าว ในส่วนต่อไปนี้จะเน้นที่กลไกที่ประเทศไทยใช้เพื่อสร้างความมั่นใจว่ากระบวนการทางวินัยมีความเป็นธรรม เป็นกลาง และทันท่วงที ตลอดจนเกิดความร่วมมือ การแลกเปลี่ยนข้อมูล และมีความโปร่งใสภายใต้กฎเกณฑ์ทางวินัยและกลไกการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ

1.3. การรับรองความเป็นธรรม เป็นกลาง และความตรงต่อเวลา

1.3.1. มีการกำหนดและจำแนกประเภทของความผิดทางวินัยไว้อย่างชัดเจน ซึ่งสนับสนุนการใช้กรอบกฎหมายที่สอดคล้องกัน

20. ข้อเสนอแนะของ OECD เน้นย้ำถึงความจำเป็นด้านความเป็นธรรม เป็นกลาง และความตรงต่อเวลาในการบังคับใช้มาตรฐานความซื่อตรงในภาครัฐ โดยเรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ นำหลักการสำคัญเหล่านี้ไปปรับใช้ในระบอบการบังคับใช้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด องค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนนี้มีส่วนในการสร้างหรือฟื้นฟูความเชื่อมั่นของประชาชนต่อมาตรฐานและกลไกการบังคับใช้ และสามารถนำไปใช้ทั้งในระดับการสอบสวน ตลอดจนในระดับของกระบวนการพิจารณาคดีในศาลและการกำหนดบทลงโทษ

21. ในประเทศไทย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดภาระหน้าที่สำหรับข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการจัดการกับการประพฤติมิชอบผ่านกระบวนการทางวินัย นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนยังกำหนดบทลงโทษสำหรับข้าราชการที่กระทำความผิดทางวินัย ซึ่งแยกความแตกต่างระหว่าง “การละเมิดวินัยอย่างร้ายแรง” และ “การละเมิดวินัยที่ไม่ร้ายแรง” ซึ่งในตารางที่ 1.2 การจำแนกประเภทการกระทำความผิดจะส่งผลกระทบต่อบทลงโทษที่กำหนด การละเมิดวินัยที่ร้ายแรงนั้น ส่วนใหญ่ครอบคลุมถึงการทุจริตประเภทต่าง ๆ (เช่น การเรียกร้องค่าจ้างและเงินช่วยเหลือการเดินทางแบบทางการที่เป็นเท็จ การกระทำที่ไม่เหมาะสม เป็นต้น) และความผิดทางอาญาอื่น ๆ (เช่น การพนัน การบริโภคน้ำมัน)

ตารางที่ 1.2. ประเภทของการกระทำความผิดและการลงโทษในประเทศไทย

ประเภทของการกระทำความผิด	บทลงโทษ
การละเมิดวินัยที่ไม่ร้ายแรง	ขึ้นอยู่กับกรณี: <ul style="list-style-type: none"> • ภาคทัณฑ์ • การตัดเงินเดือน • การลดเงินเดือน

	ทางเลือกอีกทางหนึ่ง: ทัศน့်บนหรือการตักเตือนเมื่อมีเหตุให้ละเว้นจากการถูกลงโทษ
การละเมิดวินัยอย่างร้ายแรง	<ul style="list-style-type: none"> • การปลดออก • การไล่ออก ซึ่งขึ้นอยู่กับน้ำหนักของคดี

ที่มา: จัดทำโดย OECD โดยอิงจากรายงานที่ให้มา

22. ระบบการลงโทษของไทยมีความครอบคลุมมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ (ดูกล่องข้อความที่ 1.2.) ซึ่งครอบคลุมการลงโทษทางปกครองประเภทต่าง ๆ

กล่องข้อความ 1.2. การลงโทษทางวินัยทางปกครองในประเทศสมาชิก OECD และประเทศหุ้นส่วนที่หิบบกมา ประเทศสมาชิก OECD และประเทศหุ้นส่วนจัดให้มีประเภทบทลงโทษเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้:

- โทษปรับ
- การลดตำแหน่ง (ฝรั่งเศส เยอรมนี สเปน และสหรัฐอเมริกา)
- การลดเงินเดือน (เยอรมนี เนเธอร์แลนด์) หรือการระงับการขึ้นเงินเดือนเป็นครั้งคราวในอนาคต (เนเธอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร)
- การบังคับโอนย้ายโดยมีภาระผูกพันให้เปลี่ยนที่อยู่อาศัย (ฝรั่งเศส สเปน สหราชอาณาจักร)
- การเกษียณอายุภาคบังคับ (ฝรั่งเศส)
- การลดหรือสูญเสียสิทธิบำนาญ (เยอรมนี – สำหรับข้าราชการเกษียณอายุ และบราซิล)
- การลดสิทธิในวันหยุดหรือการลาภักจส่วนตัว (เนเธอร์แลนด์)

ที่มา : OECD ปี 2017 และ Cardona ปี 2003

23. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนได้กำหนดคำจำกัดความไว้อย่างชัดเจนสำหรับ “การละเมิดวินัยที่ไม่ร้ายแรง” (มาตรา 84) และกำหนดคุณลักษณะของ “การละเมิดวินัยอย่างร้ายแรง” (มาตรา 85) นอกจากนี้ คู่มือ OCSC ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย ได้ให้ตัวอย่างที่เป็นประโยชน์และอธิบายเกี่ยวกับสิ่งที่ถือเป็นการละเมิดวินัยอย่างร้ายแรง และสนับสนุนการใช้กรอบกฎหมายที่สอดคล้องกัน

24. นอกจากนี้ มาตรา 42 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เน้นย้ำว่าการดำเนินการทางวินัยต้องดำเนินการอย่างยุติธรรมและปราศจากอคติ ดังนั้นผู้บังคับบัญชาจึงต้องคำนึงถึงหลักคุณธรรมในทุกขั้นตอนของกระบวนการทางวินัย รวมทั้งขั้นตอนการกำหนดบทลงโทษ

25. ในส่วนของการตรวจสอบและถ่วงดุล มาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน กล่าวเพิ่มเติมว่า เมื่อผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษแล้ว ให้รายงานต่อคณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) หรือ ก.พ. ในกรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. พบว่าการดำเนินการทางวินัยไม่ถูกต้องหรือเหมาะสม จะสั่งให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการแก้ไข โดย อ.ก.พ. กระทรวงหรือ ก.พ. ก็ได้ และให้มีกลไกเพิ่มเติมเพื่อให้แน่ใจว่ามีการใช้กฎหมายที่สอดคล้องกัน

1.3.2. จำเป็นต้องมีการรับรองเพิ่มเติมเพื่อเสริมสร้างความซื่อตรงของผู้บังคับบัญชาและรับรองการกำหนดบทลงโทษอย่างยุติธรรม

26. การลงโทษทางวินัยควรดำเนินการตามกฎหมายเท่านั้น และผู้ที่บังคับใช้กฎหมายควรดำเนินการอย่างเป็นกลาง ควรใช้ความเป็นกลางในทุกขั้นตอนของกระบวนการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการพิสูจน์ให้เห็นถึง

ความท้าทายในระบบวินัย โดยที่กระบวนการตัดสิน อย่างน้อยในขั้นตอนแรกมักมีการตัดสินโดยหน่วยงานกึ่งตุลาการ อันเป็นลักษณะทางปกครองและไม่มีหลักประกันการดำเนินการตามขั้นตอนเช่นเดียวกับหน่วยงานฝ่ายตุลาการ

27. ในประเทศไทย การพิจารณาลงโทษทางวินัยจะดำเนินการโดยผู้บังคับบัญชาที่รับผิดชอบการบรรจุเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 57 และ 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งมักเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดังต่อไปนี้

- พิจารณามูลคดีและลักษณะความผิดทางวินัยในระดับสอบสวนเบื้องต้น
- แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนรับผิดชอบการดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างเป็นทางการ
- ตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการการลงโทษที่เป็นไปได้

28. ในกรณีของการละเมิดวินัยที่ไม่ร้ายแรง มาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาสามารถเริ่มดำเนินการทางวินัยได้โดยไม่ต้องมีขั้นตอนเพิ่มเติม ซึ่งในการแจ้งเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหา จะมีการจัดทำบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับข้อกล่าวหา ("คำแถลงเกี่ยวกับการกระทำ ความผิดที่ถูกกล่าวหา") โดยระบุถึงการละเมิดวินัยที่ตรวจสอบแล้ว ทั้งนี้ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าละเมิดวินัยอย่างร้ายแรง มาตรา 93 กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวถือเป็น "แถลงการณ์เกี่ยวกับการกระทำ ความผิดที่ถูกกล่าวหา" และต้องมีการแจ้งผู้ถูกกล่าวหาทราบเกี่ยวกับการกระทำผิดที่ถูกกล่าวหา

29. แม้ว่าผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างกว้างขวาง แต่ก็มีกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลหลายอย่างเพื่อให้แน่ใจว่ากระบวนการทางวินัยมีความซื่อตรง ประการแรก ผู้ถูกกล่าวหาสามารถคัดค้านองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนได้ ตัวอย่างเช่น หากมีส่วนเกี่ยวข้องส่วนตัวหรือเกี่ยวข้องกับกรรมการหรือเหตุอื่นใดที่ขัดขวางความไม่เป็นกลาง ประการที่สอง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์คำตัดสินของผู้บังคับบัญชาได้สองขั้นตอน ขั้นแรกที่ ก.พ.ค. และขั้นต่อไปที่ศาลปกครอง นอกจากนี้ หลักการและหลักประกันความเป็นธรรมยังถูกกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในคู่มือ OCSC สำหรับการดำเนินการทางวินัยตามหลักนิติธรรมและมีผลผูกพันให้เข้าถึงความจริงของข้อเท็จจริงและตัดสินใจด้วยความเสมอภาคและปราศจากความลำเอียงซึ่งถือเป็นองค์ประกอบหลัก

30. แม้จะมีการตรวจสอบและถ่วงดุลเหล่านี้ ความท้าทายยังคงอยู่ในทางปฏิบัติในการรับรองความซื่อตรงของผู้บังคับบัญชาและความเป็นกลางของการตัดสินใจ แท้จริงแล้ว การสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้เสียชาวไทยทำให้ทราบว่ากระบวนการตัดสินใจค่อนข้างเป็นการใช้ดุลยพินิจ ด้วยเหตุนี้ จึงควรมีมาตรการรับรองตามขั้นตอนเพื่อรับประกันว่าการดำเนินการทางวินัยจะปราศจากอิทธิพลจากภายในหรือภายนอก รวมทั้งปราศจากความขัดแย้งทางผลประโยชน์ทุกรูปแบบ

31. มาตรการรับรองตามขั้นตอนที่ควรมีเป็นอย่างน้อย มีดังต่อไปนี้

- การตรวจสอบให้แน่ใจว่าได้คัดเลือกบุคลากรที่รับผิดชอบในการดำเนินการทางวินัยตามวัตถุประสงค์ เกณฑ์ตามคุณธรรม (โดยเฉพาะตำแหน่งระดับอาวุโส)
- การดูแลให้บุคลากรที่รับผิดชอบในการดำเนินการทางวินัยมีระดับความมั่นคงในหน้าที่การงานที่เหมาะสมและเงินเดือนเทียบเคียงกับข้อกำหนดของงาน
- การดูแลให้บุคลากรที่รับผิดชอบในการดำเนินการทางวินัยได้รับการคุ้มครองจากการคุกคามและการข่มขู่เพื่อไม่ให้กลัวการตอบโต้ที่อาจเกิดขึ้น

- การดูแลให้บุคลากรที่รับผิดชอบในการดำเนินการทางวินัยมีอิสระในการเลือกคดีที่จะดำเนินการ
- การดูแลให้บุคลากรที่รับผิดชอบในการดำเนินการทางวินัยได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับสถานการณ์ผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างทันทั่วทั้งที่และมีขั้นตอนการจัดการที่ชัดเจน

1.3.3. การจัดทำทะเบียนผู้สอบสวนทางวินัยที่ได้รับการฝึกอบรมหรือการนำร่องการบริการทางวินัยแบบ "ร่วม" จะช่วยปรับปรุงคุณภาพการสอบสวนทางวินัย

32. คณะกรรมการสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการสอบสวนคดีทางวินัยในหน่วยงานของรัฐ และมีหน้าที่รวบรวมหลักฐานเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและรับประกันความยุติธรรม (ดูกล่องข้อความ 1.1) การสอบสวนทางวินัยแตกต่างจากระบบการทางอาญา ซึ่งเน้นที่การรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้อกล่าวหาของโจทก์โดยไม่ค่อยคำนึงถึงหลักฐานจากฝั่งผู้ต้องสงสัยหรือพยาน

33. ในการสอบสวนทางวินัย สมาชิกของคณะกรรมการสอบสวนผู้ทำหน้าที่พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายอาญา มีหน้าที่รายงานข้อเท็จจริง ใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาข้อเท็จจริงในคดี พร้อมทั้งให้คำปรึกษาแก่ผู้บังคับบัญชาเรื่องกำหนดบทลงโทษ วัตถุประสงค์หลักของคณะกรรมการสอบสวนคือเพื่อให้ได้มาซึ่งการพิสูจน์ข้อเท็จจริงโดยมีหน้าที่ที่จะต้องรับฟังข้อกล่าวหาทั้งสองฝ่าย ซึ่งคณะกรรมการจะประกอบด้วยสมาชิกอย่างน้อย 3 คน คือ ประธานและกรรมการอีกสองคน กรรมการคนหนึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นเลขานุการ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการสอบสวนอาจมีผู้ช่วยเลขานุการอีกหนึ่งคน โดยคุณสมบัติสมาชิกของคณะกรรมการมีดังต่อไปนี้

- เป็นข้าราชการ
- ประธานควรดำรงตำแหน่งในระดับอย่างน้อยเท่ากับหรือสูงกว่าผู้ถูกกล่าวหา
- กรรมการอย่างน้อยหนึ่งคนควรเป็นเจ้าหน้าที่กฎหมาย ผู้สำเร็จการศึกษาด้านกฎหมาย หรือบุคคลที่ผ่านการฝึกอบรมหรือมีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง

34. ปัจจุบันไม่มีเจ้าหน้าที่เฉพาะทางในหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการจัดการเรื่องทางวินัย สมาชิกของคณะกรรมการสอบสวนจะได้รับการแต่งตั้งแบบหมุนเวียนสลับเปลี่ยนกันและขึ้นอยู่กับความเชี่ยวชาญที่จำเป็นสำหรับแต่ละคดี แท้จริงแล้ว จากการสัมภาษณ์ผู้แทนของสำนักงาน ก.พ. ทำให้พบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เต็มใจที่จะเข้าร่วมเป็นกรรมการสอบสวนด้วยเหตุผลหลายประการ ประการแรก มีปัญหาเรื่องความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างเพื่อนร่วมงานในหน่วยงานภาครัฐขนาดเล็ก ความสัมพันธ์ส่วนตัวประเภทนี้อาจเป็นอันตรายต่อความเป็นอิสระของกระบวนการสืบสวน ยิ่งไปกว่านั้น หน้าที่เกี่ยวกับเรื่องทางวินัยมักถูกมองว่าเป็นการปฏิบัติตามแนวทางเดิม (tick the box exercise) และถูกมองว่าเป็นการเพิ่มภาระงานประจำวันให้กับเจ้าหน้าที่รัฐ ประเด็นเหล่านี้ส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพของกระบวนการสอบสวนและความเป็นธรรมของการบังคับใช้ทางวินัย ซึ่งต้องใช้ทรัพยากรที่ทุ่มเทด้วยเครื่องมือที่เพียงพอ ทักษะเฉพาะ และความเข้าใจในเนื้องานเพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

35. จากข้อมูลที่ให้ไว้ระหว่างการประชุมเพื่อค้นหาข้อเท็จจริง หน่วยงานของรัฐบาลไทยประสบปัญหาขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญที่เหมาะสม เช่น ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายทางวินัยและประสบการณ์เกี่ยวกับเทคนิคการสอบสวนทางวินัย ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญเพื่อให้แน่ใจว่ากระบวนการทางวินัยมีประสิทธิผล การสร้างความมั่นใจในการฝึกอบรมและสร้างความเป็นมืออาชีพของเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ไม่เพียงแต่ช่วยจำกัดทางเลือกในการใช้ดุลยพินิจเท่านั้น แต่ยังช่วยจัดการกับความท้าทายทาง

วิชาการ รับรองแนวทางที่สอดคล้องกัน และลดอัตราการลงโทษที่ถูกทำให้เป็นโมฆะอันเนื่องมาจากขั้นตอนที่ผิดพลาดและการสอบสวนที่มีคุณภาพต่ำ

36. ประเทศไทยมีสองทางเลือกที่สามารถพิจารณาเพื่อเอาชนะปัญหาข้อขัดแย้งเหล่านี้ คือสร้างความรู้เกี่ยวกับเรื่องทางวินัย และเพิ่มขีดความสามารถของระบบการบังคับใช้ทางวินัยเพื่อตอบสนองต่อข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการละเมิดความซื่อตรง

1. พิจารณาจัดทำทะเบียนผู้สอบสวนทางวินัยที่ได้รับการฝึกอบรม ซึ่งมีประสบการณ์ทางกฎหมายและการสอบสวนที่เหมาะสมเพื่อให้แน่ใจว่ามีความเป็นมืออาชีพและกระบวนการทางวินัยมีคุณภาพ

แนวทางนี้จะต้องใช้ความพยายามในการลงทุนในการฝึกอบรมเฉพาะทางสำหรับการสอบสวนทางวินัย และให้สิ่งจูงใจที่เหมาะสมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีภูมิหลังทางวิชาชีพและวิชาการที่เหมาะสมมาเข้าร่วม ในบริบทดังกล่าว ประเทศไทยสามารถเสริมสร้างขีดความสามารถของผู้สอบสวนทางวินัยโดยการจัดทำโปรไฟล์งานเฉพาะที่สะท้อนถึงอำนาจที่ได้รับมอบหมายและงานที่จำเป็นในการดำเนินการสอบสวน สิ่งจูงใจอาจรวมถึงทางเลือกที่หลากหลาย ตั้งแต่ค่าตอบแทนทางการเงินไปจนถึงการออกใบรับรอง ในส่วนการฝึกอบรมเฉพาะทางสำนักงาน ก.พ. กำลังพัฒนาการฝึกอบรมที่ครอบคลุมเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ซึ่งกำลังได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัยด้วยหลักสูตรพิเศษ (2020-21) (ดูตาราง 1.3) ประกอบด้วยเกณฑ์วัดเป้าหมายเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการสอบสวนทางวินัยที่ครอบคลุมหัวข้อต่าง ๆ เช่น กฎการสอบสวน การกล่าวหา การกำหนดบทลงโทษ ฯลฯ โดยการฝึกอบรมควรเป็นข้อบังคับสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนที่เข้าร่วมในกระบวนการสอบสวน แนวทางสู่การฝึกอบรมที่ได้มาตรฐานนี้จะช่วยสร้างความมั่นใจถึงความสอดคล้องของการสอบสวนและจำกัดดุลยพินิจที่อาจเกิดขึ้น

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงาน ป.ป.ท. ควรเป็นผู้นำในการพัฒนาและจัดการทะเบียนนักสืบสอบสวนสอบสวนนี้

ตาราง 1.3. ภาพรวมของการฝึกอบรมของสำนักงาน ก.พ. เกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัย

หลักสูตรทั่วไป		หลักสูตรพิเศษ (กำลังปรับปรุง)	
เรื่อง/หัวข้อ	ระยะเวลา (ชม.)	เรื่อง/หัวข้อ	ระยะเวลา (ชม.)
วัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินการทางวินัย บทบาทและจริยธรรมของผู้ปฏิบัติทางวินัย	3	จิตวิทยาการสืบสวนและการจัดการบันทึก	6
วินัยข้าราชการ	6	เทคนิคและศิลปะการสืบสวน	6
กฎและกระบวนการสอบสวน	9	การเขียนรายงานการสอบสวน และการจัดทำรายงานการสอบสวน	9
การกล่าวหา	3	การสัมมนาทางวินัย	6
วิธีกำหนดประเด็นการสอบสวน	3	สัมมนาด้านปกครอง	3
เทคนิคการสืบสวน	3		
การพิจารณาหลักฐาน	3		
รายงานการสอบสวน	3		

การตรวจสอบ			
การพิจารณาความผิดและการกำหนดบทลงโทษ การลงโทษ	3		
หลักการจัดทำรายงานการสอบสวน	3		
การดำเนินการสอบสวนและรายงานการ สอบสวน	9		
กฎหมายทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับวินัย ข้าราชการพลเรือน	3		
กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต	3		
คดีปกครองที่สำคัญเกี่ยวกับวินัยและการลงโทษ ทางวินัย	3		
กฎหมายว่าด้วยความรับผิดของเจ้าหน้าที่ในการ ละเมิด	3		
การปกป้องระบบคุณธรรมตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551	3		

ที่มา: จัดทำเอกสารโดยสำนักงาน ก.พ.

37. สำนักงาน ก.พ. ในฐานะหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบด้านวินัยในภาครัฐ ตลอดจนการพัฒนา
แนวทาง มาตรฐาน และการฝึกอบรม สามารถเป็นผู้นำในการริเริ่มการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ
ซึ่งในปัจจุบันแผนกทรัพยากรบุคคลของหน่วยงานราชการเป็นผู้เก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับคณะกรรมการ
สอบสวนที่มีศักยภาพ และได้พัฒนาประเภทของบัญชีรายชื่อที่ได้คัดเลือกกรรมการให้เข้าร่วมในการสอบสวน
ทางวินัย อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ของรัฐคนเดียวกันเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนเช่นเดิมเนื่องจากคนอื่นๆ ไม่เต็ม
ใจที่จะเข้าร่วม ด้วยเหตุนี้ จึงควรใช้แนวทางแบบรวมศูนย์ผ่านการพัฒนารอบโครงสร้างภารกิจและการ
ลงทะเบียนของผู้สอบสวนที่ได้รับการฝึกอบรมภายใต้การดูแลของสำนักงาน ก.พ. จะเหมาะสมกว่า

2. พิจารณาจัดตั้งการบริการทางวินัยร่วมกันภายใต้หน่วยงานที่รวมศูนย์ เพื่อปรับปรุง
คุณภาพของการสอบสวนทางวินัยและจัดการกับข้อจำกัดด้านทรัพยากร

ระบบทางวินัยมีหลายรูปแบบ (ตารางที่ 1.4) ซึ่งอาจเป็นหน้าที่รับผิดชอบของ
หน่วยงานรวมศูนย์หรือมีการกระจายอำนาจให้หน่วยงานของรัฐอื่นๆ ซึ่งหลายประเทศเป็น
ระบบแบบผสม กล่าวคือความผิดที่มีความร้ายแรงน้อยกว่าจะถูกดำเนินการโดยหน่วยงานที่
เจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นสังกัดอยู่ ในขณะที่ความผิดร้ายแรงจะอยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงาน
กลางหรือศาลชำนาญพิเศษ ประเทศไทยดำเนินตามระบบแบบผสมซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. และ/
หรือ ป.ป.ท. จะดำเนินการกับความผิดเกี่ยวกับการทุจริตอย่างร้ายแรง ในขณะที่หน่วยงาน
ของรัฐอื่นๆ ยังคงรับผิดชอบเกี่ยวกับความผิดทางวินัยที่ร้ายแรงน้อยกว่า อย่างไรก็ตาม
ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น หน่วยงานของรัฐต้องเผชิญกับข้อจำกัดในการบังคับใช้มาตรฐาน
ความซื่อตรงที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ไปจนถึง
การขาดแคลนทรัพยากร ดังนั้น เพื่อจัดการกับความท้าทายนี้ ไทยอาจพิจารณานำร่องเรื่อง

การจัดตั้งสำนักงานทางวินัยที่ใช้ร่วมกันหรือ "การจัดจ้างจากคนภายนอก (Outsourcing)" ให้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยให้กับหนึ่งหน่วยงานกลางต่อต้านการทุจริตที่มีอยู่

ตารางที่ 1.4. ภาพรวมเปรียบเทียบกระบวนการทางปกครองในประเทศที่ได้คัดเลือกมาเป็นตัวอย่าง

ประเทศ	การสอบสวนและการพิจารณาคดี	การตัดสินลงโทษ	การบังคับใช้บทลงโทษ
บราซิล	1) ขั้นตอนแบบง่ายสำหรับคดีรอง (รวมถึงการยอมรับผิด)	หน่วยงานระดับกระทรวงและการสอบสวน	หน่วยงานระดับกระทรวงและคณะกรรมการวินัยแห่งชาติ
	2) การไต่สวนอย่างเป็นทางการ (sindicancias) โดยหน่วยงานระดับกระทรวงสำหรับความผิดที่ร้ายแรงน้อยกว่า	หน่วยงานระดับกระทรวงและการสอบสวน	
	3) คณะกรรมการชั่วคราวซึ่งมีข้าราชการ 3 คน (กระบวนการทางวินัยทางปกครอง) สำหรับความผิดร้ายแรง	สำหรับความผิดร้ายแรง คณะกรรมการสามารถเสนอให้มีการลงโทษ (รวมถึงการไล่ออก) ต่อหน่วยงานระดับกระทรวงและคณะกรรมการวินัยแห่งชาติ หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ไม่สามารถคัดค้านข้อเสนอของคณะกรรมการโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร	
เยอรมนี	หน่วยงานระดับกระทรวงแต่ละกระทรวง	หน่วยงานระดับกระทรวงแต่ละกระทรวง	หน่วยงานระดับกระทรวงแต่ละกระทรวง
ฮ่องกง	ICAC	ICAC ให้ข้อเสนอแนะ	หน่วยงานระดับกระทรวงแต่ละกระทรวง
เม็กซิโก (ภายใต้การปฏิรูปเมื่อเร็ว ๆ นี้ซึ่งเป็นไปตามระบบต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ การออกกฎหมายรองที่รอดำเนินการ)	1) หน่วยงานควบคุมภายใน (SFP ภายใต้กระทรวงการบริหารราชการ) สำหรับความผิดเล็กน้อย	หน่วยงานควบคุมภายใน (SFP ภายใต้กระทรวงการบริหารราชการ) สำหรับความผิดเล็กน้อย	หน่วยงานระดับกระทรวงแต่ละกระทรวง
	2) คณะกรรมการวินัยการคลังทางปกครอง (Tribunal Federal de Justicia Administrativa) สำหรับคดีที่ร้ายแรง	คณะกรรมการวินัยการคลังทางปกครอง สำหรับคดีที่ร้ายแรง	
เนเธอร์แลนด์	หน่วยงานระดับกระทรวงแต่ละกระทรวง	หน่วยงานระดับกระทรวงแต่ละกระทรวง	หน่วยงานระดับกระทรวงแต่ละกระทรวง
สิงคโปร์	CPIB	CPIB ให้ข้อเสนอแนะ	หน่วยงานระดับกระทรวงแต่ละกระทรวง

ที่มา: ดัดแปลงจาก OECD ปี 2017

38. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบที่ใช้ร่วมกัน หลายประเทศได้ใช้แนวทางที่คล้ายกันในการตรวจสอบภายใน เพื่อจัดการกับความท้าทายที่เกิดจากงบประมาณที่ลดลง ตัวอย่างเช่น สหราชอาณาจักรกำลังพัฒนาแบบบริการตรวจสอบที่ใช้ร่วมกัน โดยรวมบริการตรวจสอบภายในเข้าด้วยกัน โดยย้ายจากโครงสร้างแบบกรมไปเป็นหน่วยงานบริการตรวจสอบแบบบูรณาการแห่งเดียว คือหน่วยงานตรวจสอบภายในของรัฐบาล (GIAA) ซึ่ง GIAA มีหน้าที่ในการให้ตรวจสอบและให้บริการด้านการรับรองสำหรับหน่วยงานแต่ละกรมของรัฐบาลและยังรับผิดชอบในการพัฒนาวิชาชีพทั้งรัฐบาล

39. ต้นแบบนี้สามารถใช้และดัดแปลงสำหรับการจัดตั้งสำนักงานทางวินัยร่วมกันในประเทศไทย หลักการสำหรับการสร้างสำนักงานที่ใช้ร่วมกันคือการมีกลุ่มผู้สอบสวนทางวินัยเพียงพอสำหรับการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากร ยิ่งไปกว่านั้น ยังส่งผลดีหลายประการที่เกิดจากการสร้างความเชี่ยวชาญ แนวปฏิบัติชั้นนำ และพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพของระบบโดยรวม ในขณะที่สามารถลดต้นทุนทางการเงินได้อีกด้วย

1.3.4. การกำหนดกรอบเวลาที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินการแต่ละขั้นตอนของการสอบสวนเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้แน่ใจว่ามีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

40. กลไกการบังคับใช้กฎหมายที่ยุติธรรมและมีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับ การเริ่มต้นและบทสรุปของการดำเนินการตามเวลาที่เหมาะสม ซึ่งสามารถใช้กับการสอบสวนก่อนการพิจารณาคดี เช่นเดียวกับกระบวนการพิจารณาคดีในศาล และมีความเกี่ยวข้องที่เท่าเทียมกันในระบบทางอาญาและทางวินัย ในกรณีการละเมิดวินัยร้ายแรง กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินคดีทางวินัย พ.ศ. 2556 ได้กำหนดกรอบเวลา 120 วันเพื่อดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จ โดยเริ่มจากการประชุมคณะกรรมการสอบสวนครั้งแรก (ตารางที่ 1.5) ส่วนระยะเวลาจนถึงการสรุปผลกระบวนการทางวินัยภายใต้ ป.ป.ท. คือ 2 ปี โดยเริ่มตั้งแต่การรับข้อกล่าวหา รวมถึงการกำหนดบทลงโทษ

ตาราง 1.5. ระยะเวลาการสอบสวนทางวินัย กรณีการละเมิดวินัยร้ายแรงในหน่วยงานของรัฐ

กระบวนการ	ระยะเวลา
เมื่อรับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว <ul style="list-style-type: none"> การประชุมเพื่อกำหนดทิศทาง การแจ้งและการอธิบายข้อกล่าวหา 	
สืบพยานฝ่ายผู้กล่าวหา <ul style="list-style-type: none"> แจ้งข้อกล่าวหา สรุปหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวหา 	
สืบพยานผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ <ul style="list-style-type: none"> ข้อมติ รายงานการสอบสวนทางวินัย นำส่งเรื่อง 	
	ทั้งหมด 120 วัน

หมายเหตุ: กรอบเวลาอาจขยายได้ตามความจำเป็นไม่เกิน 60 วัน (ต่อการขยายแต่ละครั้ง) ถ้าสอบสวนไม่แล้วเสร็จภายใน 180 วัน ให้ผู้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนรายงานต่อ อ.ก.พ. กระทรวงที่มา : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ปี 2014

41. หากไม่มีกรอบเวลาที่เฉพาะสำหรับแต่ละขั้นตอนของการสอบสวน จะทำให้เกิดความเสี่ยงของแรงกดดันด้านเวลาที่เพิ่มขึ้นเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการสอบสวน ซึ่งทำให้คุณภาพของการสอบสวนโดยรวมเสียหาย ดังนั้น เพื่อให้การสอบสวนดำเนินไปอย่างทันท่วงที ประเทศไทยอาจกำหนดกรอบเวลาสูงสุดคงที่หรือกำหนดตายตัวสำหรับกระบวนการสอบสวนแต่ละขั้นตอน ซึ่งสำนักงาน ก.พ. และสำนักงาน ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานที่ดีที่สุดในการเริ่มจัดทำกำหนดกรอบเวลาสูงสุดคงที่สำหรับกระบวนการสอบสวนแต่ละขั้นตอน

42. โดยทั่วไป ความตรงต่อเวลาจะต้องสมดุลกับความซับซ้อน ซึ่งในเรื่องกระบวนการทางวินัยมักจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์เฉพาะของแต่ละกรณี ดังนั้นจึงเป็นเรื่องยากที่จะกำหนดเกณฑ์เวลาสำหรับการบังคับใช้ทางวินัยภายใต้มาตรฐานความซื่อตรงอย่างทันท่วงที และแม้แต่เครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศที่บังคับใช้กฎหมายทางอาญาก็ไม่ได้กำหนดกรอบเวลาเฉพาะว่าแบบไหนจึงเป็น “เวลาที่เหมาะสม”

43. กระบวนการทางวินัยภายในหน่วยงานของรัฐและภายในสำนักงาน ป.ป.ท. ต่างเน้นย้ำว่าประเทศไทยสามารถกำหนดเกณฑ์เวลาที่มีประสิทธิภาพสำหรับดำเนินการกระบวนการสอบสวนให้เสร็จสิ้นได้ทันท่วงทีอย่างไรก็ตาม สำหรับการดำเนินการในหน่วยงานของรัฐ กรอบเวลาเหล่านี้ไม่รวมถึงการกำหนดบทลงโทษโดย

เจ้าหน้าที่ผู้บังคับบัญชา ซึ่งไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดด้านเวลาใด ๆ จึงอาจนำไปสู่ความล่าช้าในการดำเนินการทำลายหลักนิติธรรม และขัดขวางการเข้าถึงความยุติธรรมในที่สุด กระบวนการที่ยืดเยื้อในการกำหนดบทลงโทษอาจเป็นอันตรายต่อหลักความมั่นคงทางกฎหมายและความถูกต้องของหลักฐาน ซึ่งอาจเสื่อมลงเมื่อเวลาผ่านไป และด้วยเหตุนี้ยังทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของตนเอง

44. โดยเฉพาะในประเทศไทย ซึ่งไม่มีบทบัญญัติแห่งข้อจำกัดเกี่ยวกับการประพฤติผิดทางวินัย และเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถถูกลงโทษได้แม้ว่าจะออกจากราชการไปแล้ว โดยมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2562 ผู้บังคับบัญชาต้องลงโทษทางวินัยภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ข้าราชการออกจากราชการ จึงอาจส่งผลเสียต่อทรัพยากรและเวลาที่เสียเปล่าหากมีการเริ่มดำเนินการแต่ไม่จบเสียที แท้จริงแล้ว หากยังไม่เคยกำหนดบทลงโทษหรือมีการกำหนดบทลงโทษล่าช้ามาก สิ่งนี้จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการอุทธรณ์ทั้งหมดก่อนเรื่องจะถึง ก.พ.ค. และศาลปกครอง

45. การขาดบทบัญญัติแห่งข้อจำกัด ไม่ได้เป็นข้อเสียเสมอไป ความจริงแล้วประเทศสมาชิกและประเทศหุ้นส่วนของ OECD หลายประเทศ เช่น บราซิลและเยอรมนีไม่มีบทบัญญัติแห่งข้อจำกัดที่เป็นทางการ ในขณะที่ในเม็กซิโก มีการใช้เวลา 3 หรือ 7 ปี ขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของความผิด อย่างไรก็ตาม ควรมีการกำหนดเกณฑ์เวลาเพื่อให้แน่ใจว่าการสอบสวนทางวินัยมีความเหมาะสม แนวทางที่มีประสิทธิภาพคือการปรับเวลาของหน่วยงานของรัฐให้สอดคล้องกับแนวทางของสำนักงาน ป.ป.ท. ที่ครอบคลุมกระบวนการทั้งหมด ตั้งแต่เริ่มดำเนินการจนถึงการกำหนดบทลงโทษ ด้วยวิธีนี้ทำให้สามารถรักษาความตรงต่อเวลาและสิทธิต่างๆของผู้ถูกกล่าวหาได้

1.4. การส่งเสริมความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างสถาบันและหน่วยงาน

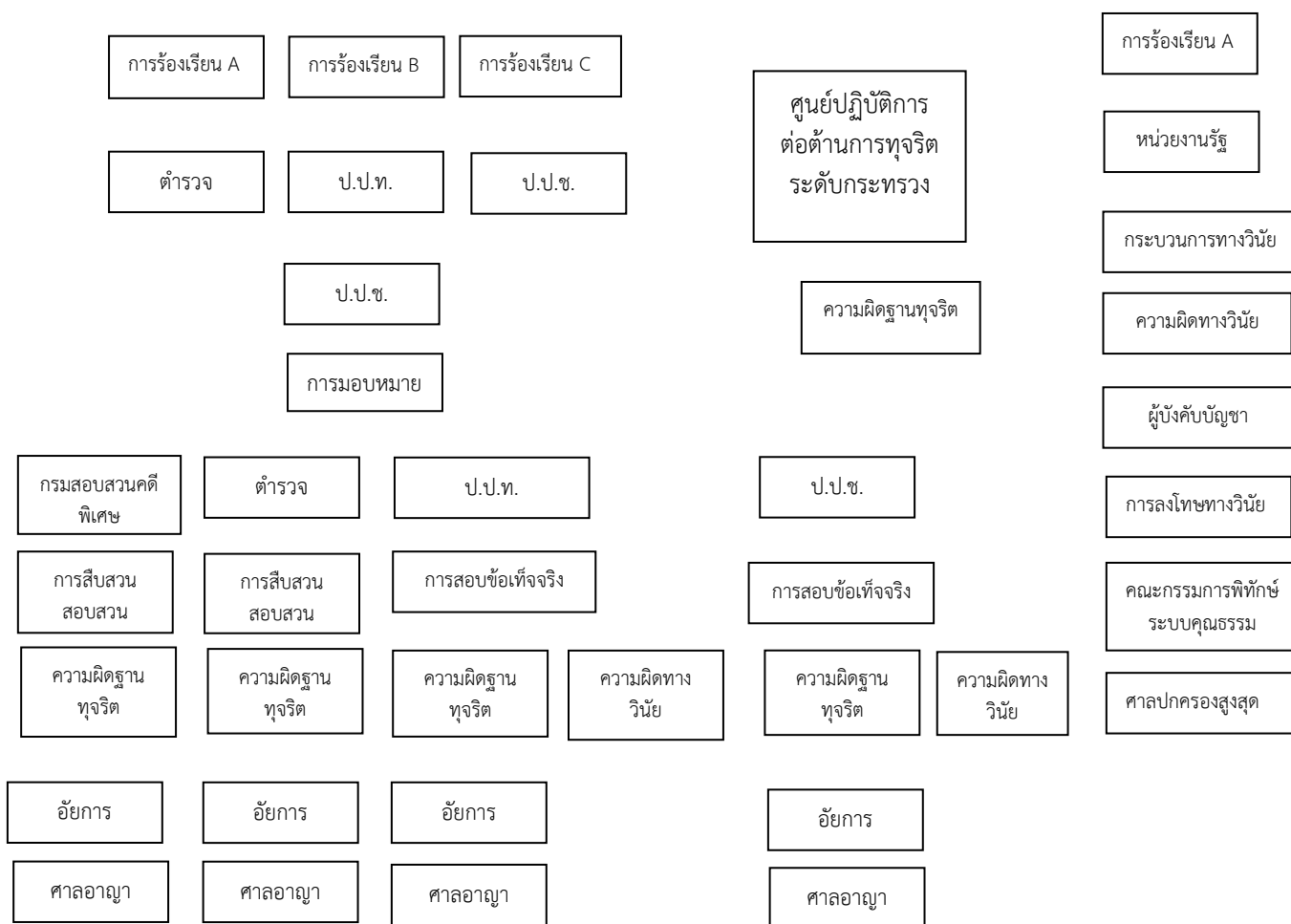
1.4.1. การปรับปรุงอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนทางวินัยภายใต้สำนักงาน ป.ป.ท. อาจช่วยพัฒนาความร่วมมือในการบังคับใช้ทางวินัยให้ดีขึ้น

46. ในประเทศไทย มีการรับข้อกล่าวหาร้องเรียนผ่านช่องทางต่าง ๆ และอาจมีการสอบสวนทางวินัยโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งก็คือสำนักงาน ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. วิธีรับข้อกล่าวหาร้องเรียนแต่ละเรื่องและประเภทความผิดจะเป็นตัวกำหนดผู้รับผิดชอบในการสอบสวน (ดูตารางที่ 1.1) โดยหากไม่คำนึงถึงวิธีการรับเรื่อง เมื่อข้อกล่าวหาเกี่ยวข้องกับพฤติการณ์อย่างร้ายแรง ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สอบสวนเสมอ และความผิดเกี่ยวกับการทุจริตที่ร้ายแรงมักถูกพิจารณาว่าเป็นการกระทำที่มีความรับผิดชอบทางอาญาด้วย

47. สำหรับข้อกล่าวหาอื่น ๆ การสอบสวนทางวินัยจะดำเนินการโดยหน่วยงานที่ได้รับข้อกล่าวหาครั้งแรก ซึ่งอาจจะเป็น สำนักงาน ป.ป.ช. หรือ สำนักงาน ป.ป.ท. ก็ได้ เมื่อได้รับข้อกล่าวหาแล้ว ทั้ง ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. จะเริ่มดำเนินการสอบสวนเบื้องต้น ในระหว่างนั้น พนักงานสอบสวนจะพิจารณาว่ามีการทุจริตอย่างร้ายแรงหรือความผิดทางวินัยเกิดขึ้นหรือไม่ โดยที่การสอบสวนทางอาญาและทางวินัยดำเนินไปควบคู่กันและไม่กระทบกระเทือนต่อกัน เนื่องจากการกระทำเดียวของเจ้าหน้าที่รัฐนั้นอาจเป็นต้นเหตุของความรับผิดชอบทั้งทางอาญาและทางวินัย

48. ในกรณีที่การสอบสวนของสำนักงาน ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ท. สรุปว่าเป็นความผิดทางวินัย ให้ส่งเรื่องไปยังส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไปและกำหนดบทลงโทษ สิ่งที่สำคัญคือผลการสอบสวนของสำนักงาน ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ท. จะมีผลผูกพันกับหน่วยงานของรัฐ

รูปที่ 1.1. ภาพรวมของกระบวนการทางวินัยสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศไทย (ภาพต้นฉบับ ดูหน้า 80)



หมายเหตุ

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561
- พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551
- มติคณะรัฐมนตรี 2562/2563

ที่มา : ปรับปรุงโดยเจ้าหน้าที่รัฐของไทยและ OECD

49. เพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนและเพื่อบรรลุความร่วมมือการบังคับใช้ทางวินัยที่มากขึ้น ผู้ดำเนินการเหล่านี้สามารถส่งต่อคำร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สำนักงาน ป.ป.ท. เพื่อดำเนินการสอบสวนทางวินัยต่อไป โดยสำนักงาน ป.ป.ช. จะดำรงหน้าที่หลักในการสอบสวนคดีอาญาที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต ในขณะที่การสอบสวนทางวินัยทั้งหมดจะรับผิดชอบโดยสำนักงาน ป.ป.ท. แล้วส่งไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป สำนักงาน ป.ป.ท. จะเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมกว่าในการเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนทางวินัย โดยพิจารณาจากระดับความเชี่ยวชาญที่เพียงพอและทรัพยากรที่มีอยู่มากมายที่หน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งขาดแคลน

1.4.2. การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างผู้มีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับระบบการบังคับใช้ทางวินัย เช่น การส่งเสริมให้มีการประชุมเป็นประจำเพื่อแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่ดี

50. ระบบทางวินัยเกี่ยวข้องกับผู้ดำเนินการและหน่วยงานตรวจสอบมากมายจากหลายสาขา จึงต้องมีการปรับปรุงการกำกับดูแลและการประสานงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ในประเทศไทยนั้น ข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจนำไปสู่ขั้นตอนการดำเนินการที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับเรื่อง แม้ว่าการสอบสวนทางวินัยอาจดำเนินการโดยหน่วยงานหนึ่ง ส่วนบทลงโทษถูกกำหนดโดยอีกหน่วยงานหนึ่ง แต่ก็ไม่มีกลไกที่เป็นทางการที่ส่งเสริมการหารือร่วมกันของเจ้าหน้าที่ระดับเดียวกันระหว่างหน่วยงานเหล่านี้

51. ความร่วมมือระหว่างผู้เกี่ยวข้องกับระบบทางวินัยช่วยทำให้มั่นใจได้ว่าจะมีการนำมาตราฐานคุณธรรมไปใช้อย่างเท่าเทียมกัน จัดการกับความท้าทายทั่วไป ตลอดจนส่งเสริมการแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่ดี ซึ่งสามารถทำได้โดยการจัดประชุมเป็นประจำระหว่างสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. และพนักงานสอบสวนของหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้เกิดการสนทนาและการแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่ดี แนวความคิดริเริ่มนี้จะเปิดโอกาสให้พนักงานสอบสวนของหน่วยงานภาครัฐมีส่วนร่วมในการฝึกฝนการเรียนรู้แบบเพื่อนช่วยเพื่อนร่วมกับพนักงานสอบสวนที่ได้รับการฝึกอบรมมาแล้วจากสำนักงาน ป.ป.ช./ สำนักงาน ป.ป.ท. และแก้ปัญหาความท้าทายที่เผชิญอยู่

1.4.3. ประเทศไทยสามารถพิจารณาการพัฒนาเครื่องมือการจัดการคดีแบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อปรับปรุงการประสานงานและการแลกเปลี่ยนข้อมูล

52. ประเทศไทยอาจพิจารณาการใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ (กล่องข้อความที่ 1.3) เพื่อบรรลุความสมบูรณ์ในด้านกลไกการประสานงานในระดับที่สูงขึ้น ซึ่งจะช่วยให้การจัดการแต่ละคดีมีประสิทธิภาพ เครื่องมือดังกล่าวช่วยให้สามารถควบคุมและติดตามข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอนทางปกครองกับเจ้าหน้าที่รัฐ ในขณะเดียวกัน เครื่องมือนี้ยังมีกลไกที่ครอบคลุมเพื่อจัดการคดีในทุกขั้นตอน โดยให้ผู้ดำเนินการที่เกี่ยวข้องทั้งหมดติดตามเข้าถึง หรือส่งข้อมูลเพื่อให้คดีความทางวินัยคืบหน้าไปอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ เครื่องมือการจัดการคดีสามารถเปิดทำงานร่วมกับแพลตฟอร์มดิจิทัลอื่น ๆ ของภาครัฐ (เช่น การประกาศภาษี/สินทรัพย์/ดอกเบียฐานข้อมูลของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับสัญญาจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ฐานข้อมูลทรัพยากรบุคคล เป็นต้น) โดยมีเป้าหมายเพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลที่สามารถใช้เป็นหลักฐานในการสอบสวนของหน่วยงานเชี่ยวชาญเฉพาะโดยไม่กระทบต่อกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการป้องกันข้อมูลและข้อมูลที่เป็นความลับ

53. อย่างไรก็ตาม มีข้อกังวลประการหนึ่งในช่วงการประมวลผลและรวบรวมข้อมูล กล่าวคือ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ข้อมูลจะต้องมีความถูกต้องและเป็นสัดส่วนกับวัตถุประสงค์ในการเก็บรวบรวม ดังนั้น จึงควรเก็บรวบรวมและประมวลผลข้อมูลเหล่านี้อย่างเป็นธรรมและถูกต้องตามกฎหมาย ในทางปฏิบัติแล้วกฎหมายควรต้องเป็นผู้กำหนดหน่วยงานที่ได้รับอนุญาตให้เข้าถึงเครื่องมือดังกล่าว และการใช้ข้อมูลนั้นต้องไม่กระทบต่อกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการปกป้องข้อมูลและการรักษาความลับ

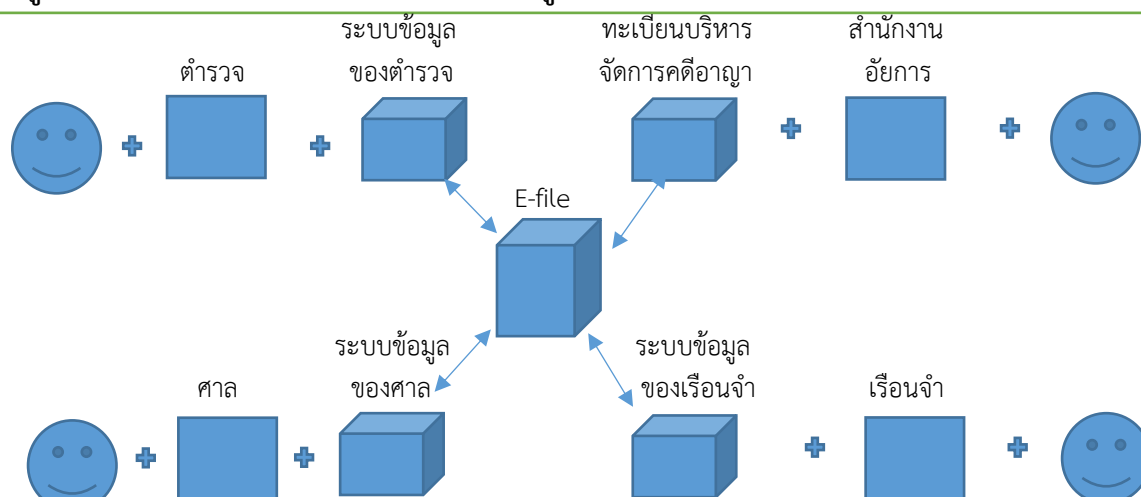
กล่องข้อความ 1.3. ระบบบริหารจัดการทางวินัยของ CGU และระบบบริหารจัดการข้อมูลของศาลเอสโตเนีย (KIS)

เสาหลักประการหนึ่งของหน้าที่ประธานงานของ CGU คือระบบการบริหารจัดการการดำเนินการทางวินัย (Sistema de Gestão de Processos Disciplinares, CGU-PAD) ซึ่งเป็นซอฟต์แวร์ที่ช่วยจัดเก็บและเรียกใช้ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการทางวินัยภายในหน่วยงานภาครัฐได้อย่างรวดเร็วและปลอดภัย

ด้วยข้อมูลที่มีอยู่ใน CGU-PAD ผู้บริหารภาครัฐสามารถตรวจสอบและควบคุมกระบวนการทางวินัย ระบุประเด็นสำคัญ สร้างแผนที่ความเสี่ยง และกำหนดแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตและการละเมิดทางปกครองอื่นๆ

สำหรับระบบบริหารจัดการข้อมูลของศาลเอสโตเนีย (KIS) เมื่อศาลอัปโหลดเอกสาร เอกสารจะถูกส่งผ่านชั้นตัวกรองไฟล์ที่ปลอดภัยสำหรับการแปลงข้อมูล (X-Road) ไปยัง e-File ซึ่งเป็นฐานข้อมูลกลางและระบบการจัดการคดี โดย e-File จะช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถส่งเอกสารขั้นตอนแบบอิเล็กทรอนิกส์ต่อศาลและติดตามความคืบหน้าของกระบวนการ เอกสารที่ถูกอัปโหลดไปยัง e-File จะปรากฏแก่ผู้รับสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะได้รับแจ้งทางอีเมลล์ หลังจากที่ผู้รับเข้าถึง e-File และได้เปิดเอกสารที่อัปโหลด จะถือว่าได้รับเอกสารตามกฎหมาย จากนั้นระบบบริหารจัดการข้อมูลของศาลเอสโตเนีย (KIS) จะได้รับการแจ้งเตือนว่าเอกสารได้ถูกเปิดดูโดยผู้รับหรือตัวแทนของเขา อย่างไรก็ตาม หากไม่ได้รับเอกสารใน e-File ภายในเวลาที่กำหนด ศาลจะใช้วิธีการอื่น

รูปที่ 1.2. e-File และระบบบริหารจัดการข้อมูลของศาล



ที่มา : เว็บไซต์ของ CGU www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/atividade-disciplinar;

www.rik.ee/sites/www.rik.ee/files/elfinder/article_files/RIK_e_Court_Information_System%2B3mm_bleed.pdf;

www.rik.ee/en/e-file.

1.4.4. การเสริมสร้างบทบาทการประสานงานของสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่ออำนวยความสะดวกในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างระบบความผิดทางอาญาและทางวินัย และจัดให้มีแนวทางการสอบสวนที่สอดคล้องกัน

54. ในประเทศไทย ระบบวินัยทำงานควบคู่ไปกับระบบทางอาญา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกรอบการทำงานที่กว้างขึ้นสำหรับการบังคับใช้มาตรฐานคุณธรรม เจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบระบบหนึ่งอาจทราบข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับอีกระบบ และเจ้าหน้าที่ควรแจ้งข้อมูลให้ทราบอย่างรวดเร็วเพื่อระบุภารกิจที่เกิดขึ้น ซึ่งแท้จริงแล้วการประสานงานข้ามหน่วยงานมีความสำคัญอย่างยิ่งในขั้นตอนการสืบสวน ข้อมูลที่เกี่ยวข้องมักถูกสืบค้นโดยหน่วยงานที่กิจกรรมของตนอาจเป็นแหล่งที่มาของภารกิจทางวินัยและอาญา การกระทำเดียวโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเป็นสาเหตุของภารกิจทางอาญาและวินัย ดังนั้น สถาบันที่เกี่ยวข้องทั้งหมดควรพึ่งพาความร่วมมือซึ่งกันและกันเพื่อให้งานก้าวหน้าตามขั้นตอนที่เกี่ยวข้อง

55. ขั้นตอนการทำงานแบบคู่ขนานและขั้นตอนการคุ้มครองบุคคลต่าง ๆ ที่ใช้ในแต่ละระบบย่อมส่งผลต่อการสอบสวน ซึ่งการสอบสวนในคดีอาญาต้องการการรับประกันเกี่ยวกับสิทธิของผู้ต้องสงสัยในระดับที่สูงขึ้น เนื่องจากลักษณะการล่งล่าของอำนาจการสอบสวนที่เกิดจากหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย ในทางกลับกัน การสืบสวนของฝ่ายปกครองจะเกี่ยวข้องกับการแทรกแซงสิทธิของบุคคลในระดับที่ต่ำกว่ามาก และไม่ต้องมีการคุ้มครองแบบเดียวกัน แม้ว่าระบบการบังคับใช้ทางอาญาและทางวินัยจะมีวัตถุประสงค์และหน้าที่ต่างกัน แต่ควรมีกลไกในการส่งเสริมความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนข้อมูล ซึ่งควรทำให้เกี่ยวข้องกับการเริ่มต้นหรือสนับสนุนการดำเนินการของกันและกัน โดยอาจอยู่ในรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น กลไกการแจ้งเตือนที่เป็นทางการและกฎเกณฑ์เพื่อประสานการดำเนินการตามลำดับ

56. จากข้อมูลที่ให้ในระหว่างการประชุมเพื่อค้นหาข้อเท็จจริง สำนักงาน ป.ป.ช. มีหน้าที่ประสานงานในการเริ่มกระบวนการอยู่แล้ว เนื่องจากเป็นหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจหลักในการสอบสวนคดีอาญา ภายใต้บทบาทนี้ สำนักงาน ป.ป.ช. จะมีการออกจดหมายหรือคำร้องขอเพื่อปรึกษากับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แม้จะไม่มีกลไกประสานงานระหว่างหน่วยงาน แต่ผู้แทนหน่วยงานต่างๆ ของไทยได้รายงานวาระขอบทางวินัยและทางอาญาดำเนินไปพร้อม ๆ กันและไม่ส่งผลกระทบต่อซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตาม ในหลายกรณี การสอบสวนคดีอาญาที่ค้างอยู่อาจทำให้กระบวนการทางวินัยล่าช้าได้ ดังนั้นเพื่อเร่งรัดขั้นตอนและรับรองความสอดคล้องของการสอบสวนทั้งสองระบบ ขอแนะนำให้ประเทศไทยพัฒนากลไกการประสานงานเพื่อป้องกันการแยกส่วนของความพยายามที่อาจเกิดขึ้นและส่งเสริมการเรียนรู้และความเข้าใจร่วมกัน (ดูกล่องข้อความที่ 1.4) สำนักงาน ป.ป.ช. อาจมีบทบาทการประสานงานหลักในการนำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการต่อต้านการทุจริตทั้งหมดมารวมกัน (เช่น อัยการสูงสุด สำนักงาน ก.พ. ผู้ตรวจการแผ่นดิน ศูนย์ต่อต้านการทุจริต สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และหน่วยงานตรวจสอบภายในของหน่วยงานระดับกระทรวง) เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือในการบังคับใช้และสร้างช่องทางสำหรับการสื่อสารระหว่างกันอย่างต่อเนื่องและทันท่วงที

กล่องข้อความ 1.4. กลไกป้องกันการกระจายของความพยายามในการต่อต้านการทุจริตท่ามกลางหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย

ข้อตกลงระหว่างหน่วยงาน บันทึกความเข้าใจ คำแนะนำร่วม หรือเครือข่ายความร่วมมือและการมีปฏิสัมพันธ์ เป็นกลไกทั่วไปในการส่งเสริมความร่วมมือกับและระหว่างเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ตัวอย่างได้แก่ ข้อตกลงรูปแบบต่าง ๆ ระหว่าง 1) อัยการหรือหน่วยงานต่อต้านการทุจริตแห่งชาติและกระทรวงต่าง ๆ 2) หน่วยข่าวกรองทางการเงินและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ที่ทำงานเพื่อต่อต้านการฟอกเงิน หรือ 3) ระหว่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ เอง ประเภทของข้อตกลงเหล่านี้มุ่งเป้าไปที่การแบ่งปันข่าวกรองเกี่ยวกับการต่อสู้กับอาชญากรรมและการทุจริต หรือการดำเนินการด้านความร่วมมือในรูปแบบอื่น

ในบางกรณี ประเทศต่าง ๆ ได้จัดตั้งคณะกรรมการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานอย่างเป็นทางการหรือจัดทำระบบแลกเปลี่ยนข้อมูล (บางครั้งเรียกว่า "การประชุมต่อต้านการทุจริต" หรือ "การประชุมด้านความซื่อตรง") ระหว่างหน่วยงาน ส่วนบางประเทศมีการประชุมประสานงานเป็นประจำ

เพื่อเป็นการส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงาน บางประเทศได้ริเริ่มโครงการสนับสนุนเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติงานในหน่วยงานอื่นชั่วคราวระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในฝ่ายบริหารและฝ่ายการบังคับใช้กฎหมายที่มีภารกิจด้านการต่อต้านการทุจริต รวมถึงหน่วยงานข่าวกรองทางการเงินแห่งชาติ ในทำนองเดียวกัน บางประเทศได้จัดให้มีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบของหน่วยงานต่อต้านการทุจริตในแต่ละกระทรวงและในระดับภูมิภาค

ที่มา: การดำเนินการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต การบังคับใช้กฎหมาย และความร่วมมือระหว่างประเทศ UNODC ปี 2017

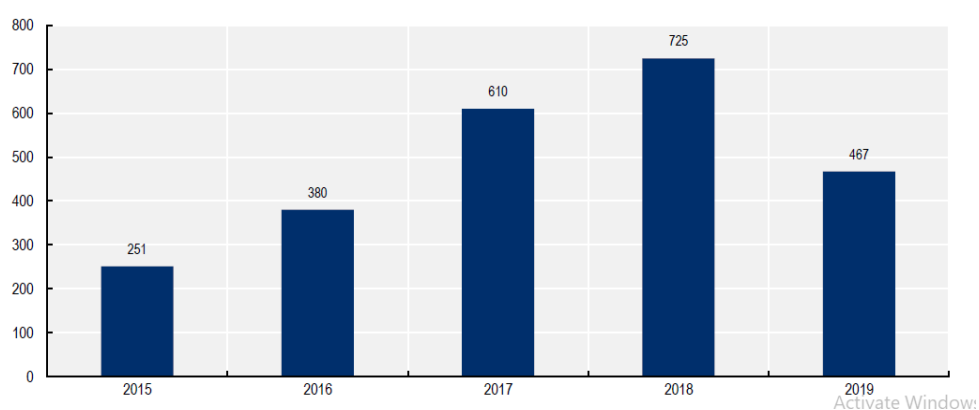
1.5. การส่งเสริมความโปร่งใสเกี่ยวกับประสิทธิภาพของระบบทางวินัยและผลของคดี

1.5.1. การเสริมสร้างบทบาทการเฝ้าติดตามของสำนักงาน ก.พ. ในการบังคับใช้ทางวินัยและการพัฒนาการทำงานเพื่อวัดประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม และคุณภาพของระบบวินัย

57. การรวบรวมและการสื่อสารข้อมูลเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายสามารถสนับสนุนระบบความซื่อตรงได้หลายวิธี ประการแรก ข้อมูลทางสถิติเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยที่เกิดขึ้นหลังจากการละเมิดความซื่อตรงสามารถให้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับความเสี่ยงที่สำคัญ ซึ่งทำให้ทราบถึงการพัฒนาหรืออัปเดตนโยบายเฉพาะ ตลอดจนกลยุทธ์ด้านความซื่อตรงและการต่อต้านการทุจริต ประการที่สอง ข้อมูลสามารถป้อนตัวบ่งชี้ที่ใช้สำหรับการติดตามและประเมินนโยบายและกลยุทธ์ด้านความซื่อตรง และสามารถช่วยประเมินประสิทธิภาพของระบบวินัยโดยรวม ประการที่สาม ข้อมูลสามารถทำให้ทราบถึงการสื่อสารของสถาบัน โดยมี การให้ข้อมูลการดำเนินการบังคับกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนทั่วไป สุดท้ายนี้ การวิเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์ด้านข้อมูลเชิงสถิติเกี่ยวกับแนวปฏิบัติในการบังคับใช้ที่ถูกรวบรวม และเข้าถึงได้ จะช่วยด้านการประเมินประสิทธิภาพของมาตรการที่มีอยู่และการประสานในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานต่อต้านการทุจริต

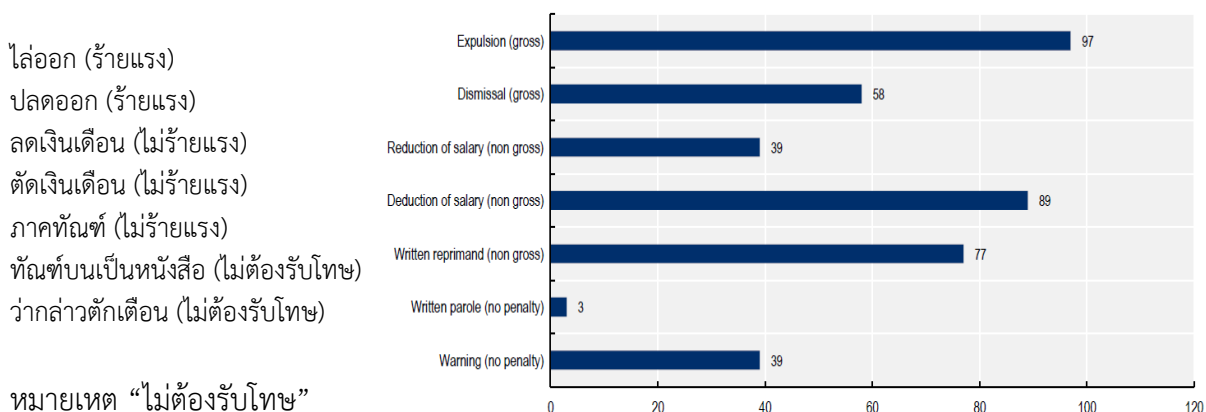
58. ในประเทศไทยไม่มีกระบวนการที่เป็นมาตรฐานเกี่ยวกับการรวบรวมข้อมูลการบังคับใช้กฎหมาย สำนักงาน ก.พ. รวบรวมข้อมูลหลายประเภทจากหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย (ดูภาพที่ 1.3. และภาพที่ 1.4.) ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจำแนกตามเพศและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกลงโทษ รวมทั้งจำแนกตามการกระทำผิด อย่างไรก็ดี ข้อมูลจะไม่ถูกเปิดเผยต่อสาธารณะ เมื่อมีการร้องขอ สำนักงาน ก.พ. อาจรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรสำหรับหน่วยงานที่ร้องขอ แต่แนวปฏิบัตินี้ไม่ได้ใช้กับหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง ในทางเปรียบเทียบ สำนักงาน ป.ป.ช. อาจรวบรวมข้อมูลบางส่วนเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ซึ่งไม่สามารถเข้าถึงได้โดยสาธารณะเนื่องจากเป็นเรื่องลับและเหตุผลด้านความมั่นคงของชาติ ในบางกรณี ข้อมูลนี้สามารถแบ่งปันได้เป็นกรณีพิเศษเมื่อมีคำขอส่วนบุคคล และเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

รูปที่ 1.3. รวมบทลงโทษทางวินัยที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐในปีงบประมาณ 2558-2562



ที่มา: จัดทำโดย OECD ตามข้อมูลที่ OCSC ให้มา

รูปที่ 1.4. ประเภทของบทลงโทษ ทัณฑ์บน และการกล่าวตักเตือนที่ออกโดยหน่วยงานภาครัฐใน ปีงบประมาณ 2562



หมายเหตุ “ไม่ต้องรับโทษ”

หมายความว่า กรณีมีความผิด

ทางวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรคงโทษ อาจงดเว้นโทษได้ และให้ทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

(มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน) สิ่งเหล่านี้ไม่ใช่การลงโทษ

ที่มา: จัดทำโดย OECD ตามข้อมูลที่ OCSC ให้มา

59. ประเทศไทยอาจพิจารณามอบหมายให้สำนักงาน ก.พ. รับผิดชอบในการรวบรวมและประมวลผลข้อมูลสถิติ เพื่อติดตามประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบวินัย ซึ่งจะสอดคล้องกับบทบาทการประสานงานที่เข้มแข็งสำหรับสำนักงาน ก.พ. (ดูการวิเคราะห์เพิ่มเติมในหัวข้อ "การส่งเสริมความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างสถาบันและหน่วยงาน") ทั้งนี้เมื่อพิจารณาการเข้าถึงข้อมูลผ่านผู้แทนในหน่วยงานของรัฐและบทบาทภารกิจงานในการดำเนินการ และติดตามมาตรฐานทางวินัย สำนักงาน ก.พ. จึงเป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมที่จะรับผิดชอบในเรื่องนี้

60. ความหลากหลายของข้อมูลที่รวบรวมโดยสำนักงาน ก.พ. เป็นคุณลักษณะที่น่าชื่นชมอยู่แล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการใช้ประโยชน์จากการดำเนินการนี้เพื่อรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ และเพื่อให้มั่นใจถึงความโปร่งใสและหลักความรับผิดชอบของระบบบังคับใช้ ซึ่งสามารถทำได้ 2 วิธี คือ

1. การทำให้ข้อมูลทางวินัยที่มีการคัดเลือกให้สามารถเข้าถึงได้แบบสาธารณะด้วยวิธีการสื่อสารระหว่างกันและใช้งานได้ง่าย (ข้อมูลเปิด) รวมทั้งทำให้สามารถนำข้อมูลกลับมาใช้ใหม่และวิเคราะห์เพิ่มเติมได้ ในบริบทนี้ ประเทศไทยสามารถพิจารณาแนวปฏิบัติของโคลอมเบีย ซึ่งอธิบายตัวชี้วัดการลงโทษที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตอย่างละเอียด และแนวทางปฏิบัติของบราซิลที่รวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยเป็นระยะ ๆ ในรูปแบบ pdf และ xls

2. การใช้ข้อมูลเพื่อประเมินประสิทธิภาพของระบบการบังคับทางวินัย ซึ่งเมื่อมีการวิเคราะห์เพิ่มเติม ข้อมูลที่ถูกรวบรวมสามารถช่วยระบุความท้าทายและประเด็นสำหรับการปรับปรุงเพิ่มเติมภายในระบบการบังคับทางวินัยได้ สำนักงาน ก.พ. สามารถใช้ข้อมูลนี้เพื่อปรับปรุงภารกิจด้านการติดตามและการกำกับดูแลและประสิทธิภาพโดยรวมของการดำเนินการทางวินัย ความจริงแล้ว ข้อมูลประเภทนี้สามารถใช้เพื่อพัฒนาดัชนีชี้วัดความสำเร็จ (KPI) ที่ระบุปัญหาคอขวดและประเด็นที่ท้าทายของกระบวนการทั้งหมด และยังสามารถกำหนดเป้าหมายที่สามารถวัดได้ในเรื่องการบรรลุวัตถุประสงค์ด้านประสิทธิภาพ

จากแนวทางปฏิบัติในการเก็บรวบรวมข้อมูลในปัจจุบัน สำนักงาน ก.พ. สามารถรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อออกแบบระบบที่ครอบคลุมสำหรับการวัดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ คุณภาพ และความเป็นธรรมของการดำเนินการทางวินัย โดยองค์ระหว่างประเทศหลายแห่งได้พัฒนาตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้อง (เช่น การเผยแพร่รายงานความผิดที่ถูกกล่าวหาที่ดำเนินการ และระยะเวลาเฉลี่ยของการพิจารณาคดี) ในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งสามารถปรับให้เข้ากับความต้องการและกระบวนการของระบบวินัย

ในการร่วมมือกับสำนักงาน ป.ป.ท. ข้อมูลดังกล่าวสามารถนำมาใช้เพื่อสื่อสารถึงนโยบายด้านความซื่อตรงและนโยบายการต่อต้านการทุจริตได้ นอกจากนี้ยังสามารถช่วยระบุถึงพื้นที่ ภาคส่วน และรูปแบบที่เกิดขึ้นจากการสอบสวนและการลงโทษที่บังคับใช้อย่างต่อเนื่อง โดยทั่วไปแล้ว ข้อมูลเกี่ยวกับการบังคับใช้ทางวินัยถูกใช้เป็นส่วนหนึ่งของการตรวจสอบและประเมินผลระบบคุณธรรมในวงกว้าง ยกตัวอย่างเช่น เกาหลีพัฒนาและคำนึงถึงกระบวนการติดตามและประเมินผลสำหรับดัชนีชี้วัด 2 เรื่องที่เกี่ยวข้องกับคดีทุจริตทั้งทางวินัยและทางอาญาภายในการประเมินความซื่อตรงประจำปีขององค์กรภาครัฐ คือ 1) ดัชนีวินัยสำหรับข้าราชการทุจริตและ 2) ดัชนีคดีทุจริต ในทำนองเดียวกัน ประเทศไทยก็สามารถใช้ข้อมูลการบังคับใช้ที่มีเพื่อนำไปใช้ในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสได้ (ITA)

ข้อเสนอแนะ

การวิเคราะห์บทบาทและประสิทธิผลของระบบวินัยในประเทศไทยได้แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมีพื้นฐานที่มั่นคงในการบังคับใช้กฎหมายและมาตรฐานด้านคุณธรรม อย่างไรก็ตาม ไทยยังจำเป็นต้องมีการปฏิรูปเพิ่มเติมเพื่อพัฒนาคุณภาพและนำแนวทางที่สอดคล้องกันมากขึ้นในกระบวนการทางวินัยมาใช้ ซึ่งการปฏิรูปที่ OECD เสนอ สามารถสรุปได้ดังนี้

การรับรองความเป็นธรรม ความเป็นกลาง และทันเวลา

- พิจารณาสร้างมาตรการคุ้มครองเพิ่มเติมเพื่อรับรองความซื่อตรงของผู้บังคับบัญชาและการกำหนดบทลงโทษที่เป็นธรรม
- พิจารณาจัดทำทะเบียนพนักงานสอบสวนทางวินัยที่ได้รับการฝึกอบรม ผู้มีประสบการณ์ทางกฎหมายและการสอบสวนที่เหมาะสมเพื่อให้แน่ใจถึงความเป็นมืออาชีพและคุณภาพของกระบวนการทางวินัย
- พิจารณาจัดตั้งสำนักงานทางวินัย "ร่วมกัน" ภายใต้หน่วยงานส่วนกลาง เพื่อเพิ่มคุณภาพของการสอบสวนทางวินัยและแก้ไขปัญหาเรื่องข้อจำกัดด้านทรัพยากร
- พิจารณากำหนดกรอบเวลาที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินการสอบสวนในแต่ละขั้นตอนให้เสร็จสิ้นเพื่อให้มั่นใจถึงความรวดเร็วและประสิทธิภาพ
- พิจารณาปรับเกณฑ์เวลาของหน่วยงานราชการให้สอดคล้องกับเกณฑ์เวลาของสำนักงาน ป.ป.ท. ซึ่งครอบคลุมกระบวนการทั้งหมดตั้งแต่เริ่มดำเนินการจนถึงการกำหนดบทลงโทษ

การส่งเสริมความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างสถาบันและหน่วยงาน

- พิจารณาปรับปรุงอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการสอบสวนทางวินัยภายใต้สำนักงาน ป.ป.ท. เพื่อหลีกเลี่ยงความทับซ้อนและความซ้ำซ้อนที่อาจเกิดขึ้น และเพื่อบรรลุการบังคับใช้ทางวินัยที่ประสานกันมากขึ้น
- พิจารณาส่งเสริมความร่วมมือระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องในระบบการบังคับใช้วินัย เช่น ส่งเสริมให้มีการประชุมเป็นประจำเพื่อแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่ดี

- พิจารณาเสริมสร้างบทบาทการเป็นผู้ประสานงานของสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่ออำนวยความสะดวกสะดวกในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกรณีความผิดทางอาญาและทางวินัย และเพื่อให้แน่ใจว่ามีวิธีการสอบสวนที่สอดคล้องกัน

การส่งเสริมความโปร่งใสเกี่ยวกับประสิทธิภาพของระบบวินัยและผลของคดี

- พิจารณาการมอบหมายความรับผิดชอบในการรวบรวมและประมวลผลข้อมูลสถิติให้กับสำนักงาน ก.พ. เพื่อติดตามประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบทางวินัย
- พิจารณาการทำให้ข้อมูลทางวินัยบางเรื่องที่สามารถเข้าถึงได้แบบสาธารณะด้วยวิธีการสื่อสารแบบสองทาง (Interactive) และเป็นมิตรกับผู้ใช้ (ข้อมูลเปิด) ซึ่งจะทำให้ข้อมูลสามารถนำกลับมาใช้ใหม่และวิเคราะห์เพิ่มเติมได้
- พิจารณาการใช้ข้อมูลที่รวบรวมมาเพื่อประเมินประสิทธิภาพของระบบการบังคับใช้ทางวินัย
- พิจารณาการใช้ข้อมูลด้านการบังคับใช้กฎหมายเพื่อสื่อสารถึงนโยบายด้านความซื่อตรงและนโยบายต่อต้านการทุจริต ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการติดตามและประเมินผลระบบความซื่อตรงในวงกว้าง

2. การบริหารจัดการความเสี่ยงด้านความซื่อตรงในประเทศไทย: ความท้าทายในปัจจุบันและประเด็นที่ต้องปรับปรุง

บทนี้อธิบายความพยายามของรัฐบาลไทยในการปรับปรุงนโยบายและแนวปฏิบัติการบริหารความเสี่ยงให้ทันสมัยเพื่อรับรองความซื่อตรง รวมถึงงานของกรมบัญชีกลาง สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนหน่วยงานระดับกระทรวงต่างๆ ในการสร้างความรู้ ความสามารถ และทักษะในการจัดการความเสี่ยงด้านความซื่อตรง บทนี้มีข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลไทยเพื่อพิจารณาใน 3 ด้าน ได้แก่ 1) การรับรองความชัดเจนในบทบาทและทำให้ธรรมาภิบาลเป็นหลักการสำคัญ 2) การปรับปรุงการประเมินความเสี่ยง 3) การยกระดับการติดตามและประเมินผล ตลอดจนการประเมินการประกันคุณภาพ ซึ่งประเด็นเหล่านี้ไม่ได้ครอบคลุมถึงความท้าทายและโอกาสในการปรับปรุงการควบคุมและการกำกับดูแลในประเทศไทยในวงกว้างมากขึ้น แต่จะแสดงถึงลำดับความสำคัญของประเด็นสำคัญต่างๆ เมื่อพิจารณาจากขอบเขตแคบๆ เกี่ยวกับการจัดการความเสี่ยงด้านความซื่อตรง

2.1. บทนำ

61. ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ดำเนินการปฏิรูปด้านกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ โดยพยายามปรับปรุงระบบควบคุมภายในให้ทันสมัยตามมาตรฐานสากล ตัวอย่างเช่น มาตรฐานที่จัดตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการร่วมของสถาบันวิชาชีพ 5 สถาบันในสหรัฐอเมริกาที่ร่วมกันศึกษาวิจัยและพัฒนาแนวความคิดการควบคุมภายใน (COSO) และสมาคมผู้ตรวจสอบภายในแห่งประเทศไทย (IIA) ซึ่งเมื่อมีการปรับปรุงกรอบกฎหมายและนโยบายสำหรับการควบคุมภายใน การบริหารจัดการความเสี่ยง และการตรวจสอบภายในทำให้ผู้กำหนดนโยบายของไทยส่งสัญญาณว่าจำเป็นต้องสร้างสมดุลระหว่างโครงสร้างที่เน้นการบังคับใช้กฎหมายกับแนวทางการป้องกัน

62. แม้ว่าการปฏิรูปล่าสุดนี้จะช่วยปรับปรุงให้ทันสมัยขึ้น รัฐบาลไทยยังต้องเผชิญกับความท้าทายหลายประการในการปฏิบัติตามแผนปฏิรูป หน่วยงานภาครัฐหลายแห่งเป็นผู้รับผิดชอบในการเผชิญกับความท้าทายเหล่านี้ หนึ่งในหน่วยงานที่สำคัญคือกรมบัญชีกลาง (CGD) ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางด้านการตรวจสอบภายในของรัฐบาล ผลจากกระบวนการปฏิรูป ทำให้กรมบัญชีกลางเข้ามารับหน้าที่หลักในการควบคุมภายในแทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ หน่วยงานกลางอื่น ๆ ที่เป็นพันธมิตรที่สำคัญของกรมบัญชีกลางในการพัฒนาการควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยงในภาครัฐ ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. นอกจากนี้ ผู้บริหารในรัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบหลักหลายประการในการปฏิบัติตามการเปลี่ยนแปลงสมัยใหม่เพื่อเสริมสร้างการควบคุมภายในและการจัดการความเสี่ยงให้สามารถรับรองให้เกิดความซื่อตรง ด้วยเหตุผลนี้จึงเป็นเรื่องสำคัญที่หน่วยงานแนวหน้าเหล่านี้จะต้องเข้าใจคุณค่าและประโยชน์จากการควบคุมภายในและการจัดการความเสี่ยงโดยตรง

63. ในบทนี้จะอธิบายถึงความท้าทายที่สำคัญและข้อเสนอแนะในการดำเนินการสำหรับรัฐบาลไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมบัญชีกลางและผู้บริหารของหน่วยงานเพื่อปรับปรุงการบริหารและการประเมินความเสี่ยงด้านความซื่อตรง โดยเน้นประเด็นที่ครอบคลุมต่อไปนี้

- **การรับรองความชัดเจนในบทบาทและทำให้ธรรมาภิบาลเป็นหลักการสำคัญ** : แม้ว่าการปฏิรูปจะเพิ่งเกิดขึ้น แต่การประเมินความเสี่ยงสามารถเป็นเครื่องมือในการจัดการเพื่อปกครองที่ดีขึ้นได้ เมื่อเทียบกับการต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด การทำเช่นนี้ต้องมีการปรับปรุงมาตรฐานและแนวทางปฏิบัติเพื่อให้

แน่ใจว่ามีความชัดเจนในบทบาทและความรับผิดชอบสำหรับการจัดการความเสี่ยงและแสดงให้เห็นถึงคุณค่าของการบริหารความเสี่ยงในการปฏิบัติงานประจำวัน กรมบัญชีกลางและหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ สามารถช่วยพัฒนาแนวความคิดที่เน้นการกำกับดูแล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผ่านการแสดงให้เห็นถึงคุณค่าของการบริหารความเสี่ยง การควบคุม และการตรวจสอบเพื่อให้บรรลุเป้าหมายด้านนโยบาย รวมถึงบรรลุวิธีการแสดงความโปร่งใสและความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อประชาชน

- **การเอาชนะความท้าทายเพื่อบริหารจัดการและประเมินความเสี่ยงด้านความซื่อตรงที่ดีขึ้น** : การปฏิรูปกฎหมายของไทยล่าสุดได้กำหนดความจำเป็นสำหรับแนวทางที่ยึดตามความเสี่ยงและยังมีเครื่องมือต่าง ๆ ที่ต้องดำเนินการต่อไป รวมถึง ITA อย่างไรก็ตาม รัฐบาลต้องเผชิญกับความท้าทายใหม่ในการประเมินความเสี่ยงด้านความซื่อตรง โดยเฉพาะภาครัฐในระดับต่าง ๆ เนื่องจากมีการปรับปรุงนโยบายและแนวทางปฏิบัติในการบริหารความเสี่ยงให้ทันสมัย ซึ่งความจำเป็นในการประสานแนวทางที่มีอยู่ รวมทั้งจัดทำแนวทางเพิ่มเติม อันเป็นประเด็นสำคัญที่กรมบัญชีกลางเผชิญอยู่นอกเหนือจากการแก้ไขช่องว่างเรื่องขีดความสามารถและความรู้สำหรับการดำเนินการประเมินความเสี่ยงในระดับประเทศและระดับภูมิภาค
- **การยกระดับการติดตามและประเมินผล ตลอดจนการประเมินการประกันคุณภาพ** : ด้วยความพยายามหลายครั้งของไทยในการรับรองความซื่อตรงและการจัดการความเสี่ยง การติดตามและประเมินผล (M&E) ที่มีประสิทธิภาพจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความมั่นใจว่าระบบการควบคุมภายในจะมีประสิทธิผลและบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ในการนี้ กรมบัญชีกลางได้พัฒนาขั้นตอนการประเมินการประกันคุณภาพ ซึ่งส่งสัญญาณเชิงบวกและเป็นการรับรู้ถึงความจำเป็นในการติดตามและประเมินผลและการปรับปรุงกิจกรรมการตรวจสอบภายในอย่างต่อเนื่อง กรมบัญชีกลางสามารถจัดทำขั้นตอนเพิ่มเติมเพื่อพัฒนาแผนการติดตามและประเมินผลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงด้านความซื่อตรงโดยเฉพาะ แบบสอดคล้องกับคำแนะนำของ OECD เกี่ยวกับความซื่อตรงในภาครัฐ⁵

64. ประเด็นเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญสำหรับการปรับปรุงเพื่อความก้าวหน้าในการบริหารความเสี่ยงด้านความซื่อตรงในประเทศไทย แต่ก็ยังไม่ใช่ประเด็นทั้งหมด การตอบสนองของเจ้าหน้าที่ไทยต่อแบบสอบถามและข้อมูลของ OECD ในระหว่างการสัมภาษณ์เน้นข้อกังวลด้านกฎหมายและนโยบายเป็นส่วนใหญ่จากการปฏิรูปเมื่อเร็วๆ นี้ ดังนั้นข้อเสนอแนะและข้อค้นพบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารความเสี่ยงด้านความซื่อตรงในทางปฏิบัติจึงมีอยู่อย่างจำกัด รวมถึงประเด็นสำคัญ เช่น การจัดการและการประเมินความเสี่ยงใน

⁵ หลักการ 10 ข้อตามข้อเสนอแนะ OECD เกี่ยวกับความซื่อตรงในภาครัฐซึ่งมุ่งเน้นไปที่วัตถุประสงค์ต่อไปนี้ 1) การรับรองสภาพแวดล้อมการควบคุมโดยมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนที่แสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นของผู้บริหารต่อความซื่อตรงในภาครัฐและคุณค่าของการบริการสาธารณะ และที่ให้การรับรองในระดับที่เหมาะสมในประสิทธิภาพขององค์กร การปฏิบัติงานและการปฏิบัติตามกฎหมายและแนวปฏิบัติ 2) สร้างความมั่นใจว่าแนวทางเชิงกลยุทธ์ในการบริหารความเสี่ยงซึ่งรวมถึงการประเมินความเสี่ยงต่อความซื่อตรงในภาครัฐ การจัดการกับจุดอ่อนของการควบคุม (รวมถึงการสร้างสัญญาณเตือนในกระบวนการที่สำคัญ) ตลอดจนการสร้างกลไกการติดตามและการประกันคุณภาพสำหรับระบบการจัดการความเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพ 3) สร้างความมั่นใจว่ากลไกการควบคุมมีความสอดคล้องกัน รวมถึงขั้นตอนที่ชัดเจนในการตอบสนองต่อข้อสงสัยที่น่าเชื่อถือเกี่ยวกับการละเมิดกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ และอำนวยความสะดวกในการรายงานต่อหน่วยงานที่มีอำนาจโดยไม่ต้องกลัวว่าจะถูกตอบโต้

ระดับจังหวัด และการพิจารณาระเบียบวิธีในการประเมินความเสี่ยง ทั้งนี้ ปัญหาเหล่านี้บางส่วนอาจได้รับการแก้ไขจากความร่วมมือระยะต่อไป

2.2. การรับรองความชัดเจนในบทบาทและทำให้ธรรมาภิบาลเป็นหลักการสำคัญ

2.2.1 การยกระดับความชัดเจนในมาตรฐานและกฎระเบียบและอธิบายถึงบทบาทและความรับผิดชอบของระบบการควบคุมภายใน

65. หลังจากการปฏิรูปกฎหมายและมาตรฐานในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้พัฒนารากฐานที่แข็งแกร่งขึ้นสำหรับการควบคุมภายใน การบริหารความเสี่ยง และการตรวจสอบภายในของภาครัฐ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มีผลบังคับใช้กับหน่วยงานภาครัฐทั้งหมดรวมถึงรัฐวิสาหกิจ และกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐควรจัดทำระบบการควบคุมภายในตามมาตรฐานและกฎเกณฑ์ที่กำหนดโดยกระทรวงการคลัง (มาตรา 79) ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดการควบคุมและความรับผิดชอบของข้าราชการพลเรือนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยง ดังนั้น เพื่อบรรลุตามพระราชบัญญัตินี้ กรมบัญชีกลาง หน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง จึงได้พัฒนา *หลักเกณฑ์กระทรวงการคลังว่าด้วยมาตรฐานและหลักเกณฑ์ปฏิบัติการบริหารจัดการความเสี่ยงสำหรับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2562* ที่มุ่งเน้นไปที่หลักเกณฑ์ปฏิบัติ 13 ข้อ สำหรับการบริหารจัดการความเสี่ยง ซึ่งรวมถึงข้อมูลอ้างอิงทั่วไปสำหรับสถาบันภาครัฐในการประเมินความเสี่ยง

66. กรมบัญชีกลางยังเป็นผู้รับผิดชอบการกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบภายใน รวมถึงมาตรฐานการตรวจสอบภายในและจริยธรรมการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ. 2560 ซึ่งร่างมาจากมาตรฐานสากลการปฏิบัติงานวิชาชีพการตรวจสอบภายในของสมาคมผู้ตรวจสอบภายในสากล (IIA) โดยหน่วยงานในภาครัฐอื่น ๆ ได้พัฒนาเครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับการบริหารความเสี่ยงด้านการทุจริตเช่นกัน รวมถึงสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. และหน่วยงานระดับกระทรวงที่เกี่ยวข้องได้สร้างกรอบและแนวทางการทำงานของตนเองสำหรับการบริหารความเสี่ยงด้านความซื่อตรงและการทุจริตในการดำเนินงานของภาครัฐ

67. แม้ประเทศไทยมีการวางรากฐานทางกฎหมายและนโยบายสำหรับระบบการควบคุมภายในได้อย่างครอบคลุมถึงระบบการจัดการ การบริหารความเสี่ยง และการตรวจสอบภายใน แต่ยังคงมีความสับสนเกี่ยวกับบริบทของความซื่อตรงและมาตรการต่อต้านการทุจริต ประการแรก ความเสี่ยงด้านการทุจริตนั้นถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนในมาตรฐานการตรวจสอบภายในและบทบาทของผู้ตรวจสอบภายในสำหรับการประเมินความเสี่ยง แต่ไม่ได้ถูกกำหนดไว้โดยตรงใน*หลักเกณฑ์*ดังกล่าวข้างต้น จึงมีความหมายโดยนัยว่าการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านการทุจริตเป็นหน้าที่ของการตรวจสอบภายใน ซึ่งกรมบัญชีกลางสามารถแก้ไข*หลักเกณฑ์*ให้มีการอ้างอิงที่เจาะจงถึงความเสี่ยงด้านความซื่อตรงเพื่อหลีกเลี่ยงการแยกประเภทความเสี่ยงนี้ออกจากนโยบาย การปฏิบัติ และเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินการจัดการความเสี่ยงทั่วไป อันจะช่วยตอกย้ำความคิดที่ว่า การบริหารความเสี่ยงด้านการทุจริตยังเป็นหน้าที่ของผู้บริหารของหน่วยงาน

68. กรมบัญชีกลางสามารถแก้ไขมาตรฐานหรือให้ข้อเสนอแนะเพื่อระบุบทบาทหน้าที่ของการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านความซื่อตรงสำหรับผู้บริหารให้ชัดเจนมากขึ้น ตัวอย่างเช่น มาตรฐานการตรวจสอบภายในของกระทรวงการคลัง ที่ระบุว่า “กิจกรรมการตรวจสอบภายในจะต้องประเมินโอกาสในการเกิดการทุจริตและวิธีการที่องค์กรจัดการกับความเสี่ยงด้านการทุจริต” นอกจากนี้ ยังรวมถึงการกำหนดให้การตรวจสอบภายในมีการรายงานการทุจริตต่อหัวหน้าส่วนราชการและคณะกรรมการตรวจสอบ (ถ้ามี) ถึงกระนั้น*มาตรฐานและหลักเกณฑ์ปฏิบัติการบริหารจัดการความเสี่ยงสำหรับหน่วยงานของรัฐ*ของไทย กลับบอกว่างานตรวจสอบภายในไม่ควรต้องรับผิดชอบต่องานด้านการบริหารจัดการความเสี่ยง ซึ่ง

หลักเกณฑ์ดังกล่าวกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการแต่ละหน่วยรับผิดชอบในการแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารจัดการความเสี่ยงที่อาจเป็นบุคคลหรือกลุ่มคน ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์และการตอบแบบสอบถามของเจ้าหน้าที่รัฐของไทยสามารถยืนยันว่างานตรวจสอบภายในของหน่วยงานรัฐนำไปสู่การดำเนินการด้านการบริหารความเสี่ยงรวมถึงการประเมินความเสี่ยง

69. กรมบัญชีกลางสามารถจัดการกับความซับซ้อนที่เกิดขึ้นและสร้างความมั่นใจในมาตรฐานและข้อเสนอแนะเพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐทราบถึงบทบาทและความรับผิดชอบของตนในระบบการควบคุมภายใน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานตรวจสอบภายในไม่ควรมีหน้าที่หลักในการจัดการและประเมินความเสี่ยงด้านความซื่อตรง ทั้งนี้แบบจำลองสามระดับของ IIA สามารถแนะนำว่ารัฐบาลไทยสามารถกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบอย่างไร⁶ ซึ่งอาจรวมถึงการปรับปรุงมาตรฐานการตรวจสอบภายในและจริยธรรมการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ. 2560 เพื่อสร้างความชัดเจนว่าผู้ตรวจสอบภายในไม่ควรเป็นผู้ดำเนินการประเมินความเสี่ยง ซึ่งการบริหารความเสี่ยงการด้านความซื่อตรงเป็นความรับผิดชอบของผู้บริหาร (ระดับที่ 1) ตามแนวทางปฏิบัติในการบริหารจัดการความเสี่ยงของไทย นอกจากนี้ กรมบัญชีกลางสามารถพิจารณาปรับปรุงเครื่องมือการประเมินตนเองเพื่อส่งเสริมความรับผิดชอบ ความน่าเชื่อถือ และอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารเกี่ยวกับการควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยง ตัวอย่างเช่น โครงการ OECD SIGMA ที่ได้พัฒนาแนวทางการประเมินคุณภาพของระบบควบคุมภายใน ดูก่อร่างข้อความ 2.1 แสดงตัวอย่างของเครื่องมือจากประเทศเนเธอร์แลนด์

กล่องข้อความ 2.1. เครื่องมือการประเมินตนเอง กระทรวงการคลังเนเธอร์แลนด์

สถาบันศึกษาด้านการเงินและเศรษฐกิจแห่งชาติ (NAFE) กระทรวงการคลังดัตช์ ได้พัฒนาเครื่องมือการประเมินตนเองเพื่อปรับปรุงการบริหารจัดการภาครัฐ โดยเน้นการควบคุมการจัดการทางการเงิน (FMC) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของการควบคุมภายในของรัฐ ในการนี้ NAFE ได้พัฒนาตารางการประเมิน FMC ให้เป็นเครื่องมือที่ใช้งานได้จริงเพื่อสนับสนุนการประเมินนโยบายการควบคุมการจัดการทางการเงิน (FMC) และการปฏิบัติในระดับสถาบัน รวมถึงเพื่อช่วยในการติดตามประเมินผลการดำเนินการเพื่อเสริมความแข็งแกร่งให้กับ FMC ซึ่งเหตุผลการพัฒนาเครื่องมือดังกล่าวตามข้อมูลจาก NAFE มีดังนี้

- การขาดการพัฒนาด้านการตรวจสอบภายในของ FMC
- องค์ประกอบสำคัญของ FMC เช่น แผนการเงิน และ ระบบการรายงาน ยังคงมีอยู่ แต่ยังมีความท้าทายด้านการดำเนินงานและการนำไปใช้งาน
- การควบคุมการปฏิบัติงานของผู้บริหารระดับสูงมีมากเกินไป
- ระดับที่ 2 (ด้านการป้องกัน) เช่น การบริหารความเสี่ยง การกำกับดูแล และการตรวจสอบยังไม่ได้รับการพิจารณา
- แผนการเงินไม่สนับสนุนการวางแผนและการควบคุม ยกเว้นกรณีการควบคุมงบประมาณ
- การขาดกลไกการวางแผนและควบคุมองค์กร รวมถึงการวางแผนและควบคุมในระดับปฏิบัติการ

⁶ ในเดือนเมษายน 2020 IIA เป็นกระบวนการแก้ไขแบบจำลองการป้องกันสามระดับ (Three Lines of Defense Model) รวมถึงการเปลี่ยนชื่อเป็น แบบจำลองสามระดับ (Three Lines Model) และพิจารณาการบังคับใช้กับภาครัฐ สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมดูที่เว็บไซต์ของ IIA <http://bit.ly/39Y3QT1>

- ความไม่ชัดเจนด้านหน้าที่ระหว่างระดับที่ 2 และ 3 เช่น ระหว่างการจัดการความเสี่ยงและการตรวจสอบภายใน
- การขาดตัวชี้วัดที่มีประสิทธิภาพ

ตารางการประเมิน FMC ของ NAFE ช่วยให้ฝ่ายบริหารสามารถเข้าใจรูปแบบขององค์กรที่ได้รับการประเมินตามหลักเกณฑ์การปฏิบัติที่ดี โดยได้นำหลักการของการบริหารการเงินสาธารณะ (PIFC) ของสหภาพยุโรปมาใช้ ซึ่งผู้ประเมินต้องมีความรู้ที่เป็นเลิศเกี่ยวกับ PIFC รวมถึงองค์ประกอบของความโปร่งใสในการจัดการ ทั้งนี้ นอกเหนือจากที่ผู้บริหารสามารถใช้ตารางในการประเมินตนเองสำหรับแผนกของตนแล้ว ผู้ตรวจสอบภายในยังสามารถประยุกต์ใช้ตารางในการประเมินกิจการโดยรวมสำหรับ FMC ที่กำลังดำเนินการอยู่ โดยวิธีการประเมินตนเองอย่างมีประสิทธิภาพร่วมกับตาราง FMC ที่สมบูรณ์ ทำให้เกิดผลเชิงลึกเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการปรับปรุงการกำหนดค่าและแนวทางปฏิบัติของ FMC ซึ่งตารางและผลลัพธ์เป็นข้อมูลที่สามารถส่งต่อผู้บริหารและพนักงานได้ ในการนี้ ตารางด้านล่างแสดงถึงหัวข้อ ตามด้วยตัวอย่างว่าข้อมูลแต่ละคอลัมน์สามารถเติมเต็มได้อย่างไร ตารางได้รวมองค์ประกอบสำคัญทั้งหมดของระบบควบคุมภายใน เช่น กลไกการตรวจสอบภายในเช่นเดียวกับตัวแปรสำคัญอื่น ๆ และการประเมินผลกระทบ

ตารางที่ 2.1. ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงส่วนประกอบของตารางการประเมิน FMC					
องค์ประกอบสำคัญของการควบคุมภายใน	ตัวแปรสำคัญ	การประเมิน	ตัวชี้วัด	แหล่งที่มา	วิธีการ
FMC ในกระบวนการหลัก (I)	การกำหนดค่า ความรับผิดชอบในการจัดการ (องค์ประกอบของสามเหลี่ยมความรับผิดชอบ ประกอบด้วย: ความรับผิดชอบ ภาระรับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่) (I.1)	ความรับผิดชอบ: โครงสร้างมีการกำกับ (ภาระงาน / ภาระผูกพัน) ที่อธิบายไว้สอดคล้องกับโครงสร้างองค์กร	FMC ภายในกระบวนการหลัก (I)	การกำหนดค่า ความรับผิดชอบในการจัดการ (องค์ประกอบของสามเหลี่ยมความรับผิดชอบ ประกอบด้วย: ความรับผิดชอบ ภาระรับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่) (I.1)	ความรับผิดชอบ: โครงสร้างมีการกำกับ (ภาระงาน / ภาระผูกพัน) ที่อธิบายไว้สอดคล้องกับโครงสร้างองค์กร
	การจัดตำแหน่ง ความรับผิดชอบในการจัดการ (I.2)	ความรับผิดชอบมีความสอดคล้องและมีความสมดุลกับภาระหน้าที่รับผิดชอบ และผู้มีอำนาจ	การจัดตำแหน่งขององค์ประกอบทั้งสามประการของสามเหลี่ยมความรับผิดชอบ	ระเบียบ กฎ ข้อบังคับภายใน	ศึกษาข้อบังคับภายในที่เกี่ยวข้องและประเมินขอบเขตความรับผิดชอบ ภาระหน้าที่รับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ซึ่งมีความสมดุลซึ่งกันและกัน
FMC ผ่านกระบวนการสนับสนุน/ กำกับดูแล/ ควบคุม/ ตรวจสอบ (II)	ความรับผิดชอบในการจัดการ (II.1)	ความรับผิดชอบ: การแบ่งงานและความรับผิดชอบระหว่างภารกิจสนับสนุนระดับที่ 2 และระดับที่ 1 มีความชัดเจนและไม่คลุมเครือ (II.1.1)	เป็นที่ชัดเจนว่าการแบ่งงานและความรับผิดชอบระหว่างกระบวนการหลักระดับที่ 1 และภารกิจสนับสนุนระดับที่ 2 ถูกแบ่งออกอย่างไร	ข้อบังคับภายใน / ขั้นตอนการจัดการ การภารกิจสนับสนุน (เช่น แผนการเงิน, แผนวางแผน, ทรัพยากรบุคคล, ไอที)	ตรวจสอบข้อบังคับภายใน / กระบวนการ และให้มองว่าการแบ่งงานที่ชัดเจนระหว่างระดับที่ 1 และระดับที่ 2 สามารถแยกได้หรือไม่และอธิบายได้ทั้งหมดหรือไม่ ซึ่งในการสัมภาษณ์: ลองพิจารณาว่าการ

					แบ่งงานตรงกับ ปรัชญาของระดับที่ 1 และระดับที่ 2 หรือไม่ หากความ แตกต่างที่เกิดขึ้นไม่ ชัดเจน: ให้อธิบาย
<p>ที่มา: (กระทรวงการคลังดัตช์, มีนาคม 2561)</p> <p>ตารางการประเมิน FMC อาศัยแบบจำลองสามระดับของ IIA ซึ่งตามแบบจำลองนี้ ผู้บริหารฝ่ายปฏิบัติการคือระดับที่ 1 ที่รับผิดชอบในการดำเนินการและคงไว้ซึ่งการควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพในระหว่างการประเมินความเสี่ยงต่อการดำเนินงานและวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ การกำกับดูแล การบริหารจัดการความเสี่ยง และกำกับการปฏิบัติหน้าที่ทำให้เกิดระดับที่ 2 ภารกิจเหล่านี้สนับสนุนการตรวจสอบ กำกับดูแล และควบคุมระดับที่ 1 ส่วนงานตรวจสอบภายในคือระดับที่ 3 สร้างความเชื่อมั่นอย่างอิสระเกี่ยวกับการทำงานของสองระดับแรก ทั้งสามระดับนี้สะท้อนอยู่ในตารางการประเมิน FMC เนื่องจากมีบทบาทที่แตกต่างกันภายในกรอบการกำกับดูแลองค์กร</p> <p>ที่มา: กระทรวงการคลังดัตช์ (มีนาคม 2561) การกำกับดูแลทางการเงินและการควบคุมภายในสาธารณะที่นำเสนอต่อ OECD</p>					

70. ความไม่ชัดเจนของบทบาทและความรับผิดชอบสามารถทำลายความเป็นอิสระของงานตรวจสอบภายในและนำไปสู่แนวทางที่เน้นด้านการปฏิบัติตามแนวทางการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายใน ซึ่งหน่วยงานรัฐบาลหลายแห่งของประเทศไทยยังไม่มีประสบการณ์ด้านการบริหารความเสี่ยง (ตามที่เจ้าหน้าที่ไทยหลายคนได้กล่าวไว้ในระหว่างการสัมภาษณ์กับ OECD) การรับทราบประเด็นนี้ตั้งแต่ช่วงแรกของประเทศไทยจะช่วยหลีกเลี่ยงระบบสถาบันและความท้าทายระยะยาวและสร้างความมั่นใจว่าทรัพยากร และการฝึกอบรมเกี่ยวกับการบริหารจัดการและการประเมินความเสี่ยงนั้นมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายยังบุคคลที่เหมาะสม

2.2.2 กำหนดกลยุทธ์ด้านการสื่อสารที่แสดงถึงมูลค่าเพิ่มของการบริหารความเสี่ยงเพื่อรับรองความชัดเจนและการปรับปรุงการกำกับดูแล

71. กรมบัญชีกลาง สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. และผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐระดับกระทรวงที่เกี่ยวข้อง สามารถยกระดับแนวทางและการสื่อสารเกี่ยวกับการบริหารจัดการและควบคุมความเสี่ยงในอนาคต ผ่านการสื่อสารที่ส่งเสริมการจัดการกรรมสิทธิ์และการบริหารความเสี่ยงที่เป็นเครื่องมือสำหรับการกำกับดูแลที่ดีขึ้น ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์กับเจ้าหน้าที่ของไถยนั้น หน่วยงานระดับกระทรวงมักคิดว่าแผนการบริหารความเสี่ยงที่กำหนดโดยมาตรฐานและหลักเกณฑ์ปฏิบัติการบริหารจัดการความเสี่ยงสำหรับหน่วยงานของรัฐของกรมบัญชีกลางเป็นเรื่องที่ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งมาตรฐานการตรวจสอบภายในและจริยธรรมการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้มีการประเมินความเสี่ยงด้านการทุจริตสำหรับการตรวจสอบภายในของหน่วยงาน เพียงแค่สนับสนุนแนวคิดนี้เท่านั้น

72. หลังจากการปฏิรูปประเทศไทยเมื่อเร็ว ๆ นี้ การบูรณาการการบริหารความเสี่ยงเข้ากับการดำเนินงานของหน่วยงานราชการระดับกระทรวงต่าง ๆ ขึ้นอยู่ว่าผู้บริหารเข้าใจและเห็นคุณค่าของการบริหารความเสี่ยงเพื่อการกำกับดูแลและการบรรลุวัตถุประสงค์ได้ดีเพียงใด หากผู้บริหารไม่เห็นคุณค่าของการจัดการความเสี่ยงเพื่อตัดสินใจและแก้ปัญหา จะทำให้ไม่มีความมุ่งมั่นที่จะบูรณาการความคิดด้านความเสี่ยงไปสู่การดำเนินงาน และทำให้วัฒนธรรมการเฝ้าระวังด้านความเสี่ยงจะไม่ถูกปลูกฝัง กรมบัญชีกลาง สำนักงาน ป.ป.ช. และ สำนักงาน ป.ป.ท. สามารถเสริมสร้างข้อเสนอแนะพร้อมให้ข้อความเชิงบวกที่เน้นมุมมองในการบริหาร

จัดการและการควบคุมความเสี่ยงที่เน้นไปที่ธรรมาภิบาลและการบรรลุผลตามนโยบายและเป้าหมายมากกว่า การปฏิบัติตามกฎหมายและมาตรฐานต่าง ๆ

73. นอกจากนี้ ประเด็นที่เกี่ยวกับคุณค่าของการบริหารหรือการประเมินความเสี่ยงควรหลีกเลี่ยงการ เชื่อมโยงกับการเพิ่มค่าดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ซึ่งในการตอบ แบบสอบถามของ OECD ผู้ตอบแบบสอบถามจากสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระบุว่า หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการความเสี่ยงเสมือนเป็นมาตรการเชิงรุก เพื่อป้องกันการทุจริตในประเทศไทย รวมถึง เป็น “เครื่องมือที่จำเป็นสำหรับการเพิ่มค่า CPI ของไทย” ผู้ตอบ แบบสอบถามยังเพิ่มเติมว่าเป้าหมายของประเทศไทยคือการเพิ่มค่า CPI เพื่อขึ้นเป็นหนึ่งใน “ยี่สิบอันดับแรก ของโลก” ภายใน พ.ศ. 2573 ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา แผนการบริหาร ความเสี่ยงด้านการทุจริตในปีงบประมาณ 2562 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติที่มีการยืนยันที่คล้ายกัน โดยระบุว่าการบริหารความเสี่ยงนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง CPI “การประเมิน ความเสี่ยงด้านการทุจริตเป็นเครื่องมือบริหารความเสี่ยงที่ช่วยยกระดับค่า CPI”

74. ตัวอย่างดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความเข้าใจผิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยง การ ประเมินความเสี่ยงและวัตถุประสงค์ รวมถึง CPI กล่าวคือ CPI ไม่สามารถใช้ในการวัดประสิทธิภาพของการ ดำเนินการแก้ไขปัญหาการทุจริตหรือเพื่อลดความเสี่ยง และการเพิ่มคะแนนไม่ควรกำหนดให้เป็นวัตถุประสงค์ แต่อย่างใด ไม่มีความเชื่อมโยงระหว่างการบริหารความเสี่ยงกับ CPI เนื่องจากมีหลายปัจจัยที่ส่งผลต่อ CPI และผลกระทบของการจัดการความเสี่ยงต่อการรับรู้ของประชาชนนั้นไม่สะท้อนความเป็นจริงแต่อย่างใด ใน หลายประเทศมีการนำค่า CPI ไปเป็นข้อมูลสำหรับการประเมินความเสี่ยงที่ให้บริบทเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม กว้าง ๆ อย่างไรก็ตาม การใช้การบริหารความเสี่ยงด้านความซื่อตรงมาเปลี่ยนแปลง CPI นั้น สร้างความคิด ที่ว่า CPI สามารถเป็นตัวชี้วัดคุณภาพและประสิทธิภาพของการบริหารและประเมินความเสี่ยงด้านความ ซื่อตรงในระดับหน่วยงาน นอกจากนี้ ยังเสี่ยงต่อการทำลายแนวคิดของการบริหารความเสี่ยงซึ่งเป็นเครื่องมือ สำคัญสำหรับผู้บริหารเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจและขับเคลื่อนผลลัพธ์ที่ตอบโจทย์วัตถุประสงค์ ซึ่งในรายงาน การเสริมสร้างความซื่อตรงในภาครัฐของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2561 ทาง OECD ได้เน้นถึงข้อจำกัดของการ นำ CPI มาเป็นเครื่องมือในการวินิจฉัยและ OECD ได้แนะนำตัวชี้วัดประเภทต่าง ๆ สำหรับรัฐบาลในการ ประเมินนโยบายการต่อต้านการทุจริต โดยในกล่องข้อความ 2.2 ให้ข้อมูลเชิงลึกเพิ่มเติมเกี่ยวกับ CPI ประโยชน์และข้อจำกัด ในฐานะเครื่องมือวินิจฉัย

กล่องข้อความ 2.2 ดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI): การนำไปใช้และข้อจำกัดในฐานะเครื่องมือในการวินิจฉัย

CPI เป็นดัชนีที่ประกอบขึ้นจากแหล่งข้อมูลอย่างน้อยสามแหล่งต่อประเทศ ซึ่งช่วงความเชื่อมั่นที่ค่อนข้างมากทำให้ไม่สามารถเปรียบเทียบระหว่างประเทศที่มีคะแนนใกล้เคียงกัน ช่วงความเชื่อมั่นที่มีขนาดใหญ่ดังกล่าวและความผันผวนของเกณฑ์การวัดค่าคะแนนในประเทศอื่นๆ ทำให้เกิดข้อสงสัยในความน่าเชื่อถือของการจัดอันดับ หากประเทศใดถูกจัดอันดับต่ำลงมาเล็กน้อย ในความเป็นจริงอาจไม่สะท้อนให้เห็นถึงความแย่ที่เกิดขึ้นจริง ยิ่งไปกว่านั้น CPI เป็นคะแนนระดับประเทศและไม่สะท้อนถึงการพัฒนาในระดับภูมิภาคหรือการพัฒนาสาขา ดังนั้น CPI จึงไม่เหมาะที่จะเป็นเครื่องมือวินิจฉัย มันควรเป็นเพียงดัชนีวัดการรับรู้และยังไม่ชัดเจนว่าคะแนนการรับรู้ที่ผันผวนสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงที่แท้จริงของระดับการทุจริตหรือไม่ หรือเป็นเพียงแค่ความไม่พอใจทั่วไป หรือเป็นการตอบสนองต่อเรื่องที่น่าครหาจากการเปิดเผยต่อสื่อ CPI จึงไม่ได้เป็นเครื่องมือที่เหมาะสมสำหรับการประเมินนโยบายการต่อต้านการทุจริตและความซื่อตรง

ตัวชี้วัดด้านนโยบายอื่นสามารถนำมาพิจารณาเป็นกรอบในการดำเนินงานแทนที่ CPI เพื่อเป็นเป้าหมายด้านนโยบายและเพื่อเป็นตัวชี้วัดความก้าวหน้าของนโยบายต่อต้านการทุจริต ตัวชี้วัดใหม่เหล่านี้สามารถประเมินประสิทธิภาพของนโยบาย ระบุประเด็นหรือหน่วยงานที่มีความเสี่ยง และกำหนดการวางแผนด้านนโยบาย โดยตัวชี้วัดที่เฉพาะเจาะจงสามารถใช้วัดความโปร่งใสของการใช้จ่ายงบประมาณ ความซื่อตรงในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประสิทธิภาพในการบริหาร รัฐบาลเปิด ตลอดจนมาตรฐานความซื่อตรงขององค์กร ระบบการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน และการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส นอกจากนี้ ตัวชี้วัดเฉพาะด้านสามารถวัดความซื่อตรงในการให้บริการด้านสาธารณสุข การศึกษา หรือด้านอื่นอีก เช่น การออกใบอนุญาต หรือการสร้างคุณค่าทางธุรกิจ ในการนี้สันนิษฐานได้ว่าตัวชี้วัดเหล่านี้จะช่วยปรับปรุงคะแนน CPI ในระยะยาวได้

ที่มา: รายงานการเสริมสร้างความซื่อตรงในภาครัฐของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2561: สุนโยบายความซื่อตรงที่สอดคล้องและมีประสิทธิภาพ

75. กรมบัญชีกลาง สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. ในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบของรัฐบาล มีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลง หรืออย่างน้อยช่วยกระจายข้อความและส่งเสริมการเพิ่มคุณค่าของการบริหารจัดการความเสี่ยง ซึ่งอาจรวมถึงการกล่าวถึงด้านการกำกับดูแลที่เกี่ยวกับการบริหารและการประเมินความเสี่ยงในเชิงบวก และอาจรวมถึงการสนับสนุนการบริหารจัดการความเสี่ยงแก่ผู้บริหารในการตัดสินใจเพื่อหาแนวทางแก้ไขเรื่องการลดความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กร ซึ่งเป็นเรื่องตรงข้ามกับการเพิ่มค่า CPI หรือจัดการกับความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกขอบเขตของแต่ละหน่วยงาน

2.3. การเอาชนะความท้าทายเพื่อบริหารจัดการและประเมินความเสี่ยงด้านความซื่อตรงที่ดีขึ้น

2.3.1 การส่งเสริมแนวทางการบริหารความเสี่ยง รวมถึงทำให้วัตถุประสงค์สำหรับการประเมินความเสี่ยงด้านต่าง ๆ ชัดเจนขึ้น

76. หลักเกณฑ์กระทรวงการคลังว่าด้วยมาตรฐานและหลักเกณฑ์ปฏิบัติการบริหารจัดการความเสี่ยงสำหรับหน่วยงานของรัฐ ได้วางรากฐานสำหรับแนวทางในการบริหารและควบคุมความเสี่ยงในหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งคำแนะนำเพิ่มเติมสามารถช่วยให้ความรู้แก่หน่วยงานเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการเพื่อให้เกิดความ

สม่ำเสมอและความสม่ำเสมอ หน่วยงานระดับกระทรวงจึงต้องใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวางในการนำหลักเกณฑ์ไปใช้ ซึ่งมีการประเมินความเสี่ยงอย่างน้อย 3 ข้อ ที่หน่วยงานระดับกระทรวงกำหนด รวมถึง:

1. ผู้บริหารมีหน้าที่ประเมินความเสี่ยงภายใน ซึ่งตามหลักเกณฑ์ใหม่ทุกหน่วยงานภาครัฐจะต้องจัดทำขึ้นเป็นประจำทุกปีเพราะเป็นส่วนหนึ่งของแผนบริหารจัดการความเสี่ยง การประเมินความเสี่ยงนี้จะดำเนินการในปีที่สองตามที่หลักเกณฑ์กำหนด ซึ่งกฎหมายและข้อบังคับไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานส่งแผนบริหารจัดการความเสี่ยงหรือผลการประเมินความเสี่ยงไปยังกระทรวงการคลัง รูปแบบเอกสารการวิเคราะห์ความเสี่ยงนั้นขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหน่วยงาน ความเสี่ยงด้านการทุจริตไม่ได้ถูกนำมาพิจารณาเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินความเสี่ยงดังที่กล่าวไว้
 2. การตรวจสอบภายในเป็นการประเมินความเสี่ยงประเภทที่สอง ตามที่ระบุไว้ บทบาทของการตรวจสอบภายในถูกอธิบายไว้ใน *ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยมาตรฐานและแนวทางการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ. 2561* ซึ่งระบุว่าการตรวจสอบภายในจะต้องมีการประเมินและจัดการความเสี่ยงด้านการทุจริต
 3. การประเมินประเภทที่สามคือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ซึ่งเป็นการประเมินที่มุ่งเน้นไปที่การทุจริตในหน่วยงานระดับกระทรวงต่าง ๆ ดังที่อธิบายในรายละเอียดของหมวดถัดไป หน่วยงานภาครัฐของไทยได้จัดทำประเมินนี้ตั้งแต่ปี 2557 โดยในรายงานการเสริมสร้างความซื่อตรงในภาครัฐของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2561 ทาง OECD ได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงวิธีการแบ่งปันความรู้และการประสานงานไว้ด้วย ทั้งนี้ ขอบเขตที่ ITA หรือการประเมินความเสี่ยงสามารถบรรลุข้อกำหนดของกรมบัญชีกลางด้านการบริหารความเสี่ยงตามที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์ยังไม่มี ความชัดเจน
- ITA เป็นองค์ประกอบสำคัญของยุทธศาสตร์ที่ 4 “พัฒนาระบบป้องกันการทุจริตเชิงรุก” ของยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระยะที่ 3 (พ.ศ.2560- 2564) ITA เป็นการประเมินประจำปีในระดับองค์กรภาครัฐทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น วิธีการประเมินถูกดัดแปลงมาจากคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตและสิทธิพลเมืองแห่งเกาหลีใต้และได้รับการพัฒนาและบูรณาการเพื่อให้สอดคล้องกับตัวชี้วัดความโปร่งใสของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งดำเนินการร่วมกับสำนักงาน ป.ป.ท. วิธีการประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ด้าน ซึ่งครอบคลุม 10 หัวข้อ รวมถึงการป้องกันการทุจริต⁷

⁷ การสำรวจทั้ง 3 ด้านที่ดำเนินการสำหรับ ITA มีดังต่อไปนี้ 1) การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ คือการประเมินตนเองเพื่อรวบรวมข้อมูลของพนักงานเกี่ยวกับวัฒนธรรมองค์กรและการจัดการ 2) แบบสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (EIT) เป็นการสำรวจภายนอกที่เน้นที่ชื่อเสียงขององค์กรและการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับประสิทธิภาพ และ 3) แบบตรวจการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (OIT) เป็นการสำรวจตามหลักฐานที่ประเมินกิจกรรมการเปิดเผยข้อมูลขององค์กรผ่านเว็บไซต์และสิ่งพิมพ์ออนไลน์ โดยทั่วไป ITA ครอบคลุม 10 หัวข้อสำหรับการประเมินองค์กรแต่ละรายการ ซึ่งรวมถึง 1) ประสิทธิภาพการทำงาน 2) ประสิทธิภาพและความโปร่งใสของงบประมาณการปฏิบัติงาน 3) ความชอบธรรมและการใช้อำนาจ 4) ประสิทธิภาพและความซื่อตรงในการใช้ทรัพย์สินสาธารณะ 5) ประสิทธิภาพของมาตรการลดการทุจริต 6) คุณภาพของการดำเนินงาน 7) ประสิทธิภาพการสื่อสาร 8) ประสิทธิภาพของการปรับปรุงประสิทธิภาพ; 9) ความโปร่งใสของข้อมูลสาธารณะ และ 10) การป้องกันการทุจริต (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2562) ระบบการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสใน

77. เจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. จะเป็นผู้สื่อสารถึงการพัฒนาแนวทางที่ 4 ซึ่งเรียกว่า “ระบบประเมินความเสี่ยง” เพื่อตรวจสอบการทุจริตและการประพฤติมิชอบในภาครัฐ ซึ่งระบบกำหนดไว้เป็น 3 ระดับ คือ ระดับนโยบาย ระดับกระทรวง/กรม และระดับจังหวัด โดยระบบในระดับนโยบายมีการพัฒนานโยบายและหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกันสำหรับตัวชี้วัดความเสี่ยงจากการทุจริต ตามแนวทางการทำงานของ ป.ป.ช. ส่วนในระดับกระทรวงหรือกรม ระบบเกี่ยวข้องกับการกำหนด มี ศปท. เป็นผู้นำในการประเมินความเสี่ยงจากการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ การใช้อำนาจหน้าที่ และการใช้จ่ายงบประมาณและการจัดการทรัพยากรสุดท้าย ศปท. จะทำการประเมินในระดับจังหวัดด้วย โดยเน้นที่โครงการที่มีงบประมาณสูง ในขณะที่จัดทำรายงานนี้ ระบบการประเมินความเสี่ยงอยู่ในขั้นตอนแนวคิดและไม่สามารถประเมินประสิทธิภาพหรือความสอดคล้องกับความพยายามที่มีอยู่ในแง่ของการออกแบบหรือการดำเนินการ ในกรณีนี้ คำแนะนำด้านล่างคำนึงถึงความพยายามคู่ขนานทั้งสิ้น

78. กรมบัญชีกลางร่วมกับสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. สามารถให้คำแนะนำเพิ่มเติมที่อธิบายว่าการประเมินความเสี่ยงในแต่ละด้านบรรลุข้อกำหนดในการบริหารจัดการความเสี่ยงที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์ได้อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประเมินความเสี่ยงในระดับใดที่ควรมุ่งเน้นไปที่ความเสี่ยงด้านการทุจริตเมื่อหน่วยงานต้องดำเนินการเรื่อง ITA ควบคู่ไปด้วย งานตรวจสอบภายในไม่ควรชี้แนะการประเมินความเสี่ยงอันเป็นไปตามมาตรฐานสากล รวมถึงการประเมินด้านการทุจริต ซึ่งคำแนะนำเพิ่มเติมที่จัดทำสำหรับกรมบัญชีกลาง สำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. สามารถช่วยในประเด็นดังต่อไปนี้

- อธิบายความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์และเชิงปฏิบัติของการประเมินความเสี่ยง รวมถึงการอ้างอิงที่ชัดเจนเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงด้านการทุจริต กรมบัญชีกลางควรสื่อสารว่า ITA ไม่ควรใช้แทนการประเมินความเสี่ยงในระดับสถาบันหรือระดับปฏิบัติที่สนับสนุนให้ผู้บริหารตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมการควบคุมและมาตรการบรรเทาผลกระทบตามที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์ อนึ่งนอกเหนือจากการประเมิน ITA แล้ว การประเมินความเสี่ยงควรคำนึงถึงความเสี่ยงในด้านการทุจริตที่อาจส่งผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน
- อธิบายบทบาทและความรับผิดชอบที่เฉพาะเจาะจงของงานการบริหารความเสี่ยงด้านความซื่อตรง ซึ่งอาจรวมถึงการอธิบายบทบาทและความรับผิดชอบของผู้บริหารในการบริหารจัดการความเสี่ยงและการควบคุมภายในตามที่กล่าวไว้ในหัวข้อก่อนหน้านี้ นอกจากนี้ยังอาจรวมถึงการอธิบายเกี่ยวกับบทบาทและความรับผิดชอบของงานตรวจสอบภายในของสำนักงาน ป.ป.ช. และ สำนักงาน ป.ป.ท. รวมถึง เครือข่าย ศปท. ในบริบทของการบริหารความเสี่ยง โดยการมีส่วนร่วมสามารถช่วยส่งเสริมการบริหารจัดการความเสี่ยงในระดับภูมิภาค ที่เจ้าหน้าที่ไทยให้ความสำคัญต่อความท้าทายนี้เป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากกรมบัญชีกลางสามารถอธิบายความคาดหวังของผู้บริหารในการประสานงานและได้รับประโยชน์จากการประเมินความเสี่ยงของงานตรวจสอบภายในเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับจัดทำแผนและกิจกรรมการบริหารความเสี่ยงของตนเอง

- อธิบายวัตถุประสงค์และการใช้ผลลัพธ์ของ ITA ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินความเสี่ยงด้านความซื่อตรงซึ่งผู้บริหารหรือหน่วยงานตรวจสอบภายในอาจเป็นผู้ดำเนินการ กล่าวคือ ITA เป็นเครื่องมือประเมินตนเองระดับสูงที่ครอบคลุมและยกระดับความตระหนักรู้เกี่ยวกับความสำคัญของความซื่อตรง อย่างไรก็ตาม ยังไม่ชัดเจนว่ารัฐบาลนำผลของ ITA ไปใช้อย่างไร และมีการเชื่อมโยงระหว่าง ITA กับกิจกรรมการบริหารความเสี่ยงอย่างต่อเนื่องในระดับปฏิบัติหรือไม่ นอกจากนี้ ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมหรือสื่อใด ๆ ที่นำเสนอความสำคัญของการบริหารความเสี่ยงและการประเมินความเสี่ยงควรระมัดระวังการเชื่อมโยงกับ CPI ตามที่อธิบายไว้ในหัวข้อก่อนหน้า อย่างไรก็ตาม คำแนะนำทำให้เห็นถึงประโยชน์ของการบริหารความเสี่ยงในฐานะเป็นแนวทางสำหรับการขับเคลื่อนนโยบายมากกว่าเป็นเพียงการปฏิบัติตามกฎระเบียบ

79. คำแนะนำเพิ่มเติมจากกรมบัญชีกลางยังสามารถใช้เป็นโอกาสในการแสดงตัวอย่างเชิงบวกท่ามกลางหน่วยงานต่าง ๆ ในเรื่องการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายใน ตัวอย่างเช่น ทุกปีสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มอบรางวัลให้แก่หน่วยงานภาครัฐสำหรับการมีส่วนร่วมและความสำเร็จในการจัดทำมาตรการเชิงรุกเพื่อต่อต้านการทุจริตและดำเนินการเรื่อง ITA รวมถึงการจัดอันดับองค์กรที่ได้คะแนนสูงๆ นอกจากนี้ ในแต่ละปีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) มีการมอบรางวัล “รางวัลเลิศรัฐ” อีกด้วย ซึ่งใน พ.ศ. 2560 สำนักงาน ก.พ.ร. มอบรางวัลเลิศรัฐให้กับกรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคมสำหรับความเป็นเลิศในการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์และการนำยุทธศาสตร์องค์กรไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการบริหารจัดการความเสี่ยงและการควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ คำแนะนำเพิ่มเติมแสดงให้เห็นถึงความพยายามเพื่อกระตุ้นให้เกิดการปรับปรุงการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านความซื่อตรงและการควบคุมภายใน รวมทั้งวัฒนธรรมความเสี่ยงในองค์กรที่ส่งเสริมนโยบายและแนวทางปฏิบัติด้านการบริหารจัดการความเสี่ยง

2.3.2. เสริมสร้างขีดความสามารถและความรู้ในการประเมินและจัดการความเสี่ยงในระดับภูมิภาค

80. ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความเป็นเอกภาพที่มีโครงสร้างการบริหารประเทศ 3 ระดับ ได้แก่ การบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (ดูกล่องข้อความ 2.3 สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติม) กรมบัญชีกลางและหน่วยงานอื่น ๆ รวมถึงสำนักงาน ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ช. มีสำนักงานย่อยที่ดำเนินการตามคำสั่งในระดับภูมิภาค กรมบัญชีกลางมีสำนักงานจำนวน 76 แห่งในต่างจังหวัด ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.) มีสำนักงานอยู่ใน 76 จังหวัดเช่นกัน ซึ่งใน พ.ศ. 2561 OECD ได้ให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลไทยในการเพิ่มขีดความสามารถของศปท. ซึ่งขีดความสามารถยังคงเป็นปัญหาในระดับจังหวัด ที่ไม่เพียงแต่ศปท. แต่ยักรวมถึงกรมบัญชีกลาง และหน่วยงานระดับกระทรวงต่าง ๆ ในภูมิภาค นอกจากนี้ ประเด็นสำคัญที่เจ้าหน้าที่รัฐต้องการให้ปรับปรุงคือสมรรถนะของส่วนราชการท้องถิ่นและตัวแทนในภูมิภาคของกรมบัญชีกลาง สำนักงาน ป.ป.ช. และ สำนักงาน ป.ป.ท. ในการปฏิบัติตามแผนการปฏิรูปการปรับปรุงการบริหารจัดการและควบคุมความเสี่ยงด้านความซื่อตรง

กล่องข้อความ 2.3 องค์การของรัฐบาลในประเทศไทยระดับภูมิภาค

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย แบ่งออกเป็น 3 ระดับ : ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ประเทศไทยมี 76 จังหวัด แต่ละจังหวัดได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลางยกเว้นกรุงเทพมหานคร ซึ่งประชาชนเลือกผู้ว่าราชการโดยตรง ผู้ว่าราชการมาจากเจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทยและมีหน้าที่ดำเนินการตามนโยบายของส่วนกลาง จังหวัดทั้งหมดมี 928 อำเภอ 7,416 ตำบล และ 61,032 หมู่บ้าน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งนายอำเภอเป็นหัวหน้า ส่วนหัวหน้าตำบลส่วนใหญ่จะถูกเลือกจากหัวหน้าหมู่บ้านในแต่ละตำบล หัวหน้าหมู่บ้านได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในพื้นที่ ทั้งหัวหน้าตำบลและหัวหน้าหมู่บ้านอยู่ภายใต้คำแนะนำและการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลส่วนกลาง

ราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมี 2 ระบบ ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 76 แห่ง เทศบาล 2,453 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 5,333 แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา อบจ.เป็นองค์กรที่ดูแลท้องถิ่นระดับบนและดำเนินงานในภาพกว้างด้านการบริหารและบริการสาธารณะ ในขณะที่เทศบาลและอบต.เป็นองค์กรที่ดูแลระดับที่เล็กกว่ารับผิดชอบงานขนาดเล็ก เทศบาลกำกับดูแลพื้นที่ในเขตเมือง และอบต.กำกับดูแลพื้นที่ชนบท เทศบาลในประเทศไทยแบ่งออกเป็นสามระดับ คือ : เทศบาลนคร (50,000 คนหรือมากกว่านั้น) เทศบาลเมือง (10,000 ถึง 49,999 คน) และเทศบาลตำบล (7,000 ถึง 9,999 คน)

ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอกำกับดูแลผู้บริหารส่วนท้องถิ่นเพื่อให้แน่ใจว่ามีการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล จึงทำให้ อบจ. เทศบาล และ อบต. มีการใช้ดุลพินิจน้อยลงในการใช้จ่ายงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้นเพื่อสร้างพื้นที่สำหรับประชาชนในการติดตามและตรวจสอบการให้บริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งในปีต่อ ๆ มาการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงได้ถูกนำมาใช้และดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป และใน พ.ศ. 2557 การเลือกตั้งท้องถิ่นได้ถูกระงับชั่วคราวหลังจากเกิดวิกฤติทางการเมือง

ที่มา: การทบทวนหลายมิติของประเทศไทย: การประเมินเบื้องต้น, เส้นทางการพัฒนาของ OECD

81. ในการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้เน้นถึงความท้าทายที่หน่วยงานปกครองท้องถิ่นต้องเผชิญในการประเมินความเสี่ยงและจัดทำระบบการควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่กล่าวว่ายังไม่มีแนวทางสำหรับองค์กรท้องถิ่น จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและขาดความเชื่อมโยงสำหรับส่วนราชการท้องถิ่นในการปฏิบัติงานด้านการควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยง นอกจากนี้ศักยภาพของทุกจังหวัดไม่เพียงพอสำหรับการดำเนินการตามการปฏิรูปล่าสุด

82. กรมบัญชีกลางสามารถแก้ไข้ปัญหาในเรื่องศักยภาพและปรับปรุงความเชื่อมโยงเรื่องการควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยงในระดับภูมิภาคได้ แนวทางดังกล่าวข้างต้นสามารถแก้ไข้ปัญหานี้โดยตรงด้วยการพิจารณาและการสนับสนุนที่ปรับให้เหมาะสมกับระดับของการปกครองท้องถิ่น กรมบัญชีกลางได้จัดการฝึกอบรมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการบริหารจัดการความเสี่ยงแล้ว ซึ่งแนวทางเพิ่มเติมนี้สร้างความชัดเจนมากขึ้นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติตามการปฏิรูปใหม่ได้อย่างไร

นอกเหนือไปจากนั้น แนวทางคำแนะนำเพิ่มความชัดเจนและช่วยสร้างขีดความสามารถให้กับประเด็นสำคัญต่างๆ รวมถึง ความชัดเจนเกี่ยวกับ 1) บทบาทและความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารความเสี่ยง 2) วิธีการประเมินความเสี่ยงที่สอดคล้องกับระดับทักษะและทรัพยากร และ 3) แนวปฏิบัติที่ดีสำหรับการใช้ผลลัพธ์การประเมินความเสี่ยง

2.4 การยกระดับการติดตามและประเมินผล ตลอดจนการประเมินการประกันคุณภาพ

2.4.1 การจัดทำแผนการติดตามและประเมินผลการควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยง โดยมุ่งเน้นเฉพาะเพื่อปกป้องความซื่อตรงในภาครัฐ

83. มาตรฐานสากลมุ่งเน้นให้รัฐบาลติดตามและประเมินระบบการควบคุมภายใน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประเมินผลลัพธ์และพัฒนากิจกรรมเพื่อปรับปรุงการบริหารความเสี่ยงด้านการทุจริต ซึ่งข้อเสนอแนะของ OECD เกี่ยวกับความซื่อตรงในภาครัฐยังเน้นให้รัฐบาลสร้างกลไกการตรวจสอบและการประกันคุณภาพที่มีประสิทธิภาพเพื่อรับรองความซื่อตรงในภาครัฐ กฎระเบียบของประเทศไทยได้สะท้อนมาตรฐานเหล่านี้ด้วยตัวอย่างเช่น มาตรฐานและหลักเกณฑ์ปฏิบัติการบริหารจัดการความเสี่ยงสำหรับหน่วยงานของรัฐกล่าวว่าหัวหน้าส่วนราชการควรติดตามและประเมินกิจกรรมการบริหารความเสี่ยงเพื่อให้แน่ใจว่าหน่วยงานปฏิบัติตามมาตรฐานและแบบจำลองสามระดับของ IIA นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในการรายงานเพื่อให้แน่ใจว่าหน่วยงานมีระบบการควบคุมภายในและมีการพิจารณาความเสี่ยง

84. ข้อกำหนดในการรายงานของประเทศไทยหมายรวมถึง “หนังสือรับรองการประเมินการควบคุมภายใน” ซึ่งเป็นรายงานการประเมินตนเองที่ระบุว่าหน่วยงานภาครัฐได้ประเมินว่าการควบคุมภายในเป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยมาตรฐานและวิธีปฏิบัติในการควบคุมภายในของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2561 หรือไม่ ทั้งนี้ในฐานะส่วนหนึ่งของการประเมินการควบคุมภายในนี้ หน่วยงานระดับกระทรวงต้องเน้นถึงการปรับปรุงกิจกรรมการควบคุมภายใน โดยพิจารณาจากความเสี่ยงที่ได้รับ ซึ่งหนังสือรับรองนี้เป็นข้อกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐตรวจสอบ ประเมินผล และรายงานเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผล โดยมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่สนับสนุนความพยายามเหล่านี้ด้วย รวมถึงคณะกรรมการภายในกรมบัญชีกลางที่ประกอบด้วยผู้ตรวจสอบภายใน ตลอดจนผู้ตรวจสอบด้านการเงินและผู้ตรวจสอบด้านการปฏิบัติตามข้อกำหนดที่มาจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (SAO) อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบเบื้องต้นสำหรับการติดตามและประเมินผลระบบการควบคุมภายในเป็นงานของหน่วยงานระดับกระทรวงและต้องเป็นไปตามมาตรฐานของประเทศไทย

85. โดยหลักการแล้ว หนังสือรับรองและการประเมินผลเบื้องต้นเป็นกลไกที่มีประโยชน์ในการติดตามและประเมินระบบการควบคุมภายในของรัฐบาลไทย อย่างไรก็ตาม คุณภาพและประสิทธิภาพของความพยายามเหล่านี้ขึ้นอยู่กับวิธีการ ขอบเขต และความสม่ำเสมอของการติดตามผล ซึ่งไม่ได้มีการกำหนดไว้และเป็นผลให้เกิดความไม่สอดคล้องกันจากกระทรวงหนึ่งไปยังอีกกระทรวงหนึ่ง ทั้งนี้หนังสือรับรองจะส่งเสริมการติดตามและประเมินผลของระบบควบคุมภายใน แต่ยังมีตัวกำหนดคุณภาพของระบบการควบคุมภายในอื่นๆ อีกนอกจากปัจจัยเหล่านี้ กล้องข้อความ 2.4 แสดงถึงตัวอย่างคำแนะนำที่จัดทำขึ้นสำหรับหน่วยงานเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (USAID) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของชุดเครื่องมือสำหรับผู้บริหารในระบบสาธารณสุข แต่จากบทเรียนที่กว้างขึ้นจึงสามารถปรับใช้ได้กับวิธีการประเมินตนเองสำหรับการควบคุมภายใน

กล่องข้อความ 2.4 USAID: ตัวอย่างการประเมินตนเองของการควบคุมภายในของระบบสาธารณสุข

การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียใน 3 ขั้นตอนของกระบวนการประเมินตนเอง

เมื่อนำวิธีการประเมินตนเองมาใช้สามารถช่วยเพิ่มระดับของกรรมสิทธิ์ได้ทั้งในขั้นตอนการประเมินและในช่วงที่ได้ผลลัพธ์ นอกจากนี้ ยังสามารถช่วยด้านการสื่อสารภายใน ซึ่งการสื่อสารกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในเกิดขึ้นได้ใน 3 ขั้นตอนของกระบวนการประเมินตนเอง:

1. **การออกแบบ:** การประชุมหรือการประชุมเชิงปฏิบัติการกับเจ้าหน้าที่ที่องค์กรเพื่อเริ่มการประเมินเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างการสื่อสารที่โปร่งใสเกี่ยวกับกระบวนการประเมินและผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ ซึ่งการประชุม/การประชุมเชิงปฏิบัติการควรได้รับการออกแบบเพื่อกระตุ้นให้เกิดข้อเสนอแนะจากผู้เข้าร่วมประชุม อันจะเพิ่มการยอมรับจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน ทั้งนี้ในระหว่างการประชุม ผู้เข้าร่วมการประชุมเรื่องการออกแบบการประเมินสามารถจะได้รับหัวข้อเพื่อพูดคุยกับเพื่อนร่วมงาน

2. **การดำเนินการ:** ในระหว่างการประเมินตนเอง ทีมควรมีส่วนร่วมกับเพื่อนร่วมงานในเรื่องการควบคุมภายใน ซึ่งการประเมินเป็นโอกาสที่จะดึงดูกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เห็นถึงความสำคัญของเรื่องการควบคุมภายใน ปัจจัยที่ทำให้เกิดการควบคุมภายในที่ดี และผลการรวบรวมข้อมูล ซึ่งนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในการประเมินความแตกต่างระหว่างการปฏิบัติและนโยบาย

3. **ผลลัพธ์:** ผลลัพธ์ของการประเมินจะต้องมีการสื่อสารอย่างชัดเจนและโปร่งใส ผู้นำระดับสูงควรให้ความสำคัญในการจัดลำดับขั้นตอนการดำเนินงานเพื่อป้องกันจุดอ่อนของการควบคุมภายใน และรวบรวมประเด็นที่ระบบการจัดการหรือขั้นตอนการทำงานที่ไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับเจ้าหน้าที่คนอื่น ๆ เป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความรับผิดชอบเพื่อปรับปรุงการควบคุมภายในและระบบการจัดการ

ภาพรวมของผลลัพธ์ของกระบวนการประเมินตนเอง

- **ความเป็นมา** – ให้อธิบายละเอียดบริบทของการประเมินที่เกิดขึ้น การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ หรือความมุ่งมั่นเพื่อแก้ไขการควบคุมภายใน ขอบเขตของการประเมิน และคำจำกัดความของแผนกและหน่วยงานที่ได้รับการตรวจสอบ
- **วัตถุประสงค์** - ระบุเหตุผลสำหรับการประเมินตนเองและการนำผลการค้นหาไปใช้
- **ระเบียบวิธี** – อธิบายขอบเขตเฉพาะเจาะจงของทีมประเมิน เหตุผลในการเลือกตัวชี้วัดเฉพาะ และวิธีการสุ่มตัวอย่างสำหรับการรวบรวมข้อมูลหน่วยงาน
- **จุดแข็ง** - ระบุประเด็นที่มีการควบคุมภายในที่เพียงพอและวิธีการประเมินที่ใช้
- **จุดอ่อน** – ให้อธิบายประเด็นที่มีการควบคุมภายในไม่เพียงพอหรือมีจุดอ่อน และวิธีการประเมินที่ใช้
- **การเปลี่ยนแปลง** – หากการประเมินเสร็จสมบูรณ์อย่างสม่ำเสมอ ให้ระบุการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญใดๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในเชิงบวกหรือเชิงลบ
- **ขั้นตอนถัดไป** – อธิบายถึงวิธีการนำผลลัพธ์การประเมินตนเองไปใช้เพื่อเสริมสร้างการควบคุมภายในได้อย่างไร

ที่มา: การประเมินตนเองของการดูแลสุขภาพการควบคุมภายใน: ชุดเครื่องมือสำหรับผู้บริหาร

86. เหนือสิ่งอื่นใดการติดตามและการประเมินผลควรสนับสนุนหน่วยงานให้มีความเข้าใจที่ดีขึ้นในเรื่องความท้าทายหรือจุดอ่อนในการดำเนินงานด้านระบบความซื่อตรงอย่างต่อเนื่อง ผู้บริหารในหน่วยงานสามารถติดตามและประเมินผลการดำเนินการในช่วงเวลาปกติและรวมผลลัพธ์เข้าสู่กระบวนการรายงานสำหรับบอกร่อง ซึ่งในบริบทของความซื่อตรงและการป้องกันการทุจริต การประเมินความเสี่ยงไม่ได้ใช้ทดแทนการติดตามและการประเมินผล การติดตามและตรวจสอบกระบวนการบริหารความเสี่ยงเป็นกิจกรรมที่แตกต่างจากติดตามและการประเมินผล รวมทั้ง การประเมินคุณภาพของระบบการควบคุมภายใน

แม้ว่ากิจกรรมเหล่านี้เกี่ยวข้องกัน ตัวอย่างเช่น ผลลัพธ์ของการประเมินความเสี่ยงจากการทุจริต (เช่น การรับรู้ถึงความเป็นไปได้และผลกระทบของการทุจริตต่อวัตถุประสงค์) อาจเป็นหนึ่งในหลายปัจจัยที่ช่วยผู้บริหารกำหนดลำดับความสำคัญของกิจกรรมการติดตามและการประเมินผลและการประเมินคุณภาพ ส่วนข้อพิจารณาอื่น ๆ สำหรับการจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมการติดตามและประเมินผลเพื่อประเมินคุณภาพของระบบการควบคุมภายใน ได้แก่ :

- วัตถุประสงค์และขอบเขตของกิจกรรมขององค์กรภาครัฐ
- ปัญหาและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจสอบภายในและภายนอก
- ปัญหาที่ระบุโดยกระทรวงการคลังหรือกรมบัญชีกลางต่อบทบาทของพวกเขาในการกำกับดูแลการดำเนินงานทางการเงินทั่วไปของหน่วยงานระดับกระทรวงต่าง ๆ
- ผลลัพธ์ของกิจกรรมติดตามและการประเมินผลครั้งก่อนหน้า หรือผลการประเมินคุณภาพ
- สัดส่วนของค่าใช้จ่ายที่ผิดปกติภายในงบประมาณโดยรวมขององค์กรภาครัฐ

87. ในบริบทของความซื่อตรง หน่วยงานที่วิเคราะห์การติดตามและการประเมินผลไม่ได้เป็นเพียงความเสี่ยงเดียวที่เกิดขึ้น แต่ยังมี การกำกับดูแลภาครัฐและปัจจัยเชิงสถาบันอื่น ๆ ที่กำหนดประสิทธิภาพของระบบการควบคุมภายใน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการติดตามและการประเมินผลเกี่ยวข้องกับ 1) การรวบรวมหลักฐานด้านการกำหนดรูปแบบ 2) การนำไปปฏิบัติและผลลัพธ์ของนโยบาย และ 3) การควบคุม และการดำเนินการเพื่อจัดการความเสี่ยงด้านการทุจริต ซึ่งการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพช่วยให้ผู้บริหารปรับความเหมาะสมของการควบคุมเมื่อปัญหาเกิดขึ้น และการประเมินผลสามารถนำเสนอข้อมูลเชิงลึกของกิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่หรือเสร็จสมบูรณ์แล้วเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจด้านทางเลือกที่มีศักยภาพและประสิทธิภาพ ปัจจุบันกิจกรรมติดตามและการประเมินผลที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมภายในและการจัดการความเสี่ยงจะช่วยส่งเสริมการตระหนักถึงองค์ประกอบที่สำคัญของมาตรฐาน เช่น COSO และกฎระเบียบต่าง ๆ ของไทย แต่กระบวนการออกหนังสือรับรองเพียงแค่อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานตามรายการภารกิจของหน่วยงานระดับกระทรวงเท่านั้น ดังนั้นการควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยงจึงถูกมองว่าเป็นกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติตาม ในทางตรงกันข้าม การติดตามและการประเมินผลควรอำนวยความสะดวกในการตัดสินใจและสร้างความเข้าใจแก่ผู้บริหารเกี่ยวกับประสิทธิภาพของระบบการควบคุมภายในโดยยึดตามหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่ามาตรการที่ดีในการรับรองความซื่อสัตย์นั้น ก่อให้เกิดผลลัพธ์และทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรได้อย่างไร

2.4.2 การรับรองความเป็นอิสระและความเป็นกลางของการประเมินการประกันคุณภาพ

88. ในฐานะส่วนหนึ่งของกิจกรรมการติดตามและประเมินผล กรมบัญชีกลางได้พัฒนารอบการประเมินผลการประกันคุณภาพสำหรับงานตรวจสอบภายในของภาครัฐ กรอบดังกล่าวจัดทำขึ้นตามมาตรฐานสากลของ IIA และกรอบการปฏิบัติงานวิชาชีพระหว่างประเทศของ IIA (IPPF) รวมทั้ง หลักการการจัดการคุณภาพโดยรวม (TQM) และวงจรการจัดการ Deming กรอบนี้ได้ครอบคลุมกิจกรรมหลักสี่ด้านของงานตรวจสอบภายใน 1. การกำกับดูแล 2. พนักงาน 3. การจัดการ และ 4. กระบวนการ ตามที่แสดงในตาราง 2.2

ตารางที่ 2.2. เกณฑ์การประกันคุณภาพการตรวจสอบภายในของภาครัฐไทย

กิจกรรมการตรวจสอบภายใน	รายการ	มาตรฐาน IPPF
การกำกับดูแลภาครัฐ	1. โครงสร้างและสายการรายงาน	1110 ความเป็นอิสระขององค์กร 1120 ความเป็นกลาง 1130 ความบกพร่องต่อความเป็นอิสระหรือความเป็นกลาง
	2. กฎบัตรการตรวจสอบภายใน	1010 การยอมรับตามคำแนะนำแบบบังคับของกฎบัตรการตรวจสอบภายใน
	3. การประเมินคุณภาพของงานตรวจสอบภายใน	1310 ข้อกำหนดของการประกันคุณภาพและโครงการปรับปรุง 1320 การรายงานเกี่ยวกับของการประกันคุณภาพและโครงการปรับปรุง
	4. ความเชี่ยวชาญด้านการตรวจสอบภายใน	1210 ความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบภายใน
	5. ความระมัดระวังในฐานะมีอาชีพ	1220 บุคลากรดูแลวิชาชีพอย่างมีอาชีพ
พนักงาน	6. การพัฒนาบุคลากร	1230 การพัฒนาด้านอาชีพอย่างต่อเนื่อง
	7. กลยุทธ์ของหน่วยงานตรวจสอบภายใน	2030 การจัดการทรัพยากร
	8. การประเมินความเสี่ยงสำหรับแผนการตรวจสอบ	2010 การจัดการการวางแผน
การจัดการ	9. การวางแผนการตรวจสอบ	2020 การสื่อสารและการอนุมัติ
	10. คู่มือการปฏิบัติงานและการประสานงาน	2040 นโยบายและขั้นตอน 2050 การประสานงานและการพึ่งพา
	11. รายงานสรุปรายงานการตรวจสอบภายใน	2060 การรายงานต่อผู้บริหารระดับสูงและคณะกรรมการการตรวจสอบภายใน 2070 ผู้ให้บริการภายนอกและความรับผิดชอบองค์กรในการตรวจสอบภายใน
	12. การดำเนินงานที่ครอบคลุมกระบวนการกำกับดูแลการจัดการความเสี่ยงและการควบคุม	2210 วัตถุประสงค์ 2220 ขอบเขต 2230 การจัดสรรทรัพยากร 2240 โครงการงาน
	13. การดำเนินการตรวจสอบภาคสนาม	2310 กำหนดข้อมูล 2320 วิเคราะห์และประเมิน 2330 จัดทำเอกสารข้อมูล 2340 ตรวจสอบ
กระบวนการ	14. รายงานผลการตรวจสอบ	2410 เกณฑ์สำหรับการสื่อสาร 2420 คุณภาพของการสื่อสาร 2430 การใช้ "ดำเนินการตามมาตรฐานสากลเพื่อการปฏิบัติงานวิชาชีพตรวจสอบภายใน" 2440 การเผยแพร่ผล 2450 ความคิดเห็นโดยรวม
	15. การติดตามผลการตรวจสอบ	2500 การติดตามความคืบหน้า 2600 การสื่อสารการให้ยอมรับความเสี่ยง

แหล่งที่มา: พัฒนาโดย OECD ตามเอกสารที่จัดทำโดย CGD

89. ค่าในการประเมินมี 3 ระดับ ได้แก่ ระดับรายการ ระดับกิจกรรมการตรวจสอบภายใน และระดับผลการประเมินโดยรวม ประสิทธิภาพของแต่ละรายการมีการจัดอันดับ 0 ถึง 4 โดยที่ 0 หมายถึงไม่มีการดำเนินการและ 4 เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้โดยสมบูรณ์ คะแนนที่ได้รับแต่ละรายการภายใต้การประเมินกิจกรรมการตรวจสอบภายใน (เช่น การกำกับดูแล พนักงาน การจัดการ กระบวนการ) จะถูกคำนวณรวมกันเพื่อได้คะแนนเฉลี่ย ซึ่งท้ายที่สุดคะแนนเฉลี่ยจะถูกถ่วงน้ำหนักกับการตรวจสอบภายในแต่ละกิจกรรม ทั้งนี้คะแนนเฉลี่ยที่ถ่วงน้ำหนักทั้งหมดจะถูกรวมเข้าด้วยกันเพื่อให้ได้คะแนนการประเมินโดยรวมในระดับ 0 ถึง 4 (โดยที่ 0-1.99 หมายถึง "ไม่สอดคล้อง" 2-2.99 หมายถึง สอดคล้องบางส่วน และ 4 สำหรับ "การรับรองทั่วไป")

90. กระบวนการประกันคุณภาพของประเทศไทยมีทั้งเกณฑ์เชิงปริมาณและเชิงคุณภาพขึ้นอยู่กับเนื้อหาของการประเมินแต่ละครั้ง ตัวอย่างเช่นรายการที่ 4 เกี่ยวกับ "ความเชี่ยวชาญด้านการตรวจสอบภายใน" ใช้ตัวชี้วัดเชิงปริมาณเป็นส่วนใหญ่ เช่น ร้อยละของพนักงานที่มีประสบการณ์มากกว่า 3 ปี ด้านการตรวจสอบภายใน และร้อยละของผู้ตรวจสอบภายในที่ได้รับหนังสือรับรอง ซึ่งในการเปรียบเทียบรายการที่ 8 "การประเมินความเสี่ยงสำหรับการวางแผนการตรวจสอบ" มุ่งเน้นไปที่ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการประเมินความเสี่ยง เช่น การครอบคลุมปัจจัยเสี่ยง การใช้ผลลัพธ์ของการประเมินความเสี่ยงสำหรับวางแผนการตรวจสอบ และความสามารถในการประยุกต์ปัจจัยเสี่ยงเข้ากับสถานการณ์ ซึ่งการใช้ตัวชี้วัดแบบผสมผสานเป็นข้อเสนอแนะที่ช่วยในการรวบรวมและชี้วัดด้านต่าง ๆ ที่เอื้อต่อการปรับปรุงงานตรวจสอบภายในโดยรวม

91. การประเมินผลการประกันคุณภาพของกรมบัญชีกลางสอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในมาตรฐาน 1300 ของ IIA ว่าด้วยการประกันคุณภาพและการพัฒนางาน (QAIP) ซึ่งระบุว่า "หัวหน้าบริหารด้านการตรวจสอบต้องพัฒนาและดำรงไว้ซึ่งการประกันคุณภาพและการพัฒนางานที่ครอบคลุมกิจกรรมการตรวจสอบภายในทุกด้าน" โดย QAIPS ช่วยผู้ตรวจสอบภายในประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลงานของพวกเขาและระบุประเด็นที่ต้องปรับปรุง ยิ่งไปกว่านั้น QAIPS ยังสามารถช่วยให้เข้าใจความเสี่ยงและตัวชี้วัดผลการดำเนินการได้ดีขึ้น ซึ่งจะช่วยด้านการตัดสินใจและการดำเนินการตามกลยุทธ์และนโยบายและขั้นตอน โดย QAIPS มุ่งเน้นเรื่องต่อไปนี้:

- ความสอดคล้องกับคำจำกัดความของการตรวจสอบภายใน จรรยาบรรณ และมาตรฐาน รวมถึงการดำเนินการแก้ไขที่ทันเวลาเพื่อแก้ไขความไม่สอดคล้อง
- ความเพียงพอของกฎบัตร เป้าหมาย วัตถุประสงค์ นโยบาย และขั้นตอน ของกิจกรรมการตรวจสอบภายใน
- การมีส่วนร่วมขององค์กรในการกำกับดูแล บริหารความเสี่ยง และกระบวนการควบคุม
- การปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ และมาตรฐานรัฐอื่น ๆ
- ประสิทธิภาพของกิจกรรมการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและการปฏิบัติตามแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด

92. การประเมินคุณภาพการตรวจสอบภายในของกรมบัญชีกลางเป็นการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับงานตรวจสอบภายในของหน่วยงานราชการ กรมบัญชีกลางเป็นคนกำหนดหน่วยงานของรัฐที่เข้าร่วมในกระบวนการประเมินคุณภาพนี้ โดยภายหลังได้รับแจ้ง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เข้าร่วมจะแจ้งให้งานตรวจสอบภายในกรอกแบบฟอร์มการประเมินตนเองและจัดเตรียมเอกสารหลักฐาน ซึ่งตัวอย่างของเอกสารที่ใช้สนับสนุนการประเมิน ได้แก่ แผนการตรวจสอบประจำปี จรรยาบรรณ รายงานการตรวจสอบ กฎบัตรการตรวจสอบภายใน และแผนการอบรม ขั้นตอนต่อไปกรมบัญชีกลางจะประเมินคุณภาพของงานตรวจสอบภายในตามเกณฑ์ที่กำหนดและหลักฐานที่ให้ไว้ ทั้งนี้ระหว่างการดำเนินกระบวนการ หน่วยงานตรวจสอบภายในของหน่วยงานที่เข้าร่วมยังคงสนับสนุนกรมบัญชีกลางในการให้ข้อมูลและคำอธิบายเพิ่มเติมเท่าที่จำเป็น ซึ่งในที่สุดผลการประเมินคุณภาพจะได้รับการวิเคราะห์และรายงานต่อคณะกรรมการที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่กรมบัญชีกลาง ตลอดจนผู้เชี่ยวชาญอาวุโสจากภาคเอกชน ที่เรียกว่าคณะกรรมการประกันคุณภาพของภาครัฐ

93. คุณลักษณะที่สำคัญตลอดการประเมินผลการประกันคุณภาพของประเทศไทยสำหรับงานตรวจสอบภายในคือระดับการมีส่วนร่วมของกรมบัญชีกลางซึ่งมีระดับสูงมาก กรมบัญชีกลางเป็นสถาบันกลางที่ตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานตรวจสอบภายในภาครัฐ ทั้งยังมีบทบาทสำคัญในการรับรองคุณภาพ ในขณะที่คณะกรรมการประกันคุณภาพภาครัฐรับรองผลการประเมิน แต่ความกังวลเกี่ยวกับความอิสระยังคงมีอยู่ โดยแนวทางที่คล้ายกันเกิดขึ้นกับประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปบางประเทศที่มีหน่วยงานประสานกลาง

(CHUs) แบบเดียวกับกรมบัญชีกลาง โดย CHUS สามารถทำได้มากกว่าการกำกับดูแล ตรวจสอบ และให้คำแนะนำงานตรวจสอบภายในของภาครัฐ และพวกเขาอาจทำการประเมินแบบภายนอกเกี่ยวกับกิจกรรมการตรวจสอบภายในหน่วยงานปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการนี้ได้เพิ่มข้อกังวลเกี่ยวกับความเป็นอิสระและ "ผลกระทบจากภายนอก" ของ CHU ในแง่ของงานตรวจสอบภายในภายใต้การประเมิน

94. ในปี 2012 คณะกรรมาธิการยุโรปได้ให้ความเห็นว่าหากการประเมินของ CHU ถูกดำเนินการขึ้นเพียงอย่างเดียวก็ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดของมาตรฐาน IIA⁸ จากข้อมูลของคณะกรรมการ ถึงแม้ว่าจะมีโครงสร้างองค์กรที่แตกต่าง การประเมินของ CHU ไม่ควรถูกพิจารณาว่าเป็นลักษณะภายนอกและเป็นอิสระตามมาตรฐาน 1312 เนื่องจาก CHU จัดกิจกรรมการตรวจสอบภายในด้วยความช่วยเหลือและคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญ ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหานี้ สหราชอาณาจักรจากร่างคนนอกมาประเมินการประกันคุณภาพภายนอกที่ดำเนินการโดยผู้รับเหมาอิสระตามที่อธิบายไว้ในกล่องข้อความ 2.5

กล่องข้อความ 2.5 การประเมินคุณภาพการตรวจสอบและการปรับปรุงประสิทธิภาพของงานตรวจสอบภายในของสหราชอาณาจักร

หน่วยงานตรวจสอบภายในระดับรัฐบาลกลาง ระดับที่มีอำนาจน้อยและเป็นระดับท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร ใช้ชุดมาตรฐานการตรวจสอบภายในของภาครัฐร่วมกันตามมาตรฐานของ IIA ซึ่งคุณภาพของการตรวจสอบและผลการดำเนินงานถูกประเมินโดยใช้วิธีการที่เป็นมาตรฐาน นั่นคือ กรอบการประเมินคุณภาพการตรวจสอบภายใน

กรอบนี้ได้รับการออกแบบมาเพื่อมุ่งเน้นไปที่ผลลัพธ์ที่นำไปปรับปรุงประสิทธิภาพของกิจกรรมการตรวจสอบภายในและทำให้หน่วยงานตอบสนองความมุ่งมั่นในการให้บริการสาธารณะได้ดียิ่งขึ้น เครื่องมือนี้ใช้ในการประเมินตนเองและการตรวจสอบภายนอกที่ดำเนินการโดยผู้ประเมินจากภายนอกองค์กรเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันในเรื่องคุณภาพและการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง กรอบการทำงานถูกแบ่งออกเป็นสี่ส่วนหลัก ๆ พร้อมกับมาตรการวัดผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพซึ่งเหนือกว่าการปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพเสียอีก

- **วัตถุประสงค์และตำแหน่ง:** ภารกิจมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน สถานะที่เหมาะสม และเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่?
- **โครงสร้างและทรัพยากร:** ภารกิจมีการเข้าถึงทักษะทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง มีการจัดบุคลากรที่เพียงพอ และงบประมาณที่เพียงพอในการมอบหมายงานหรือไม่?
- **การดำเนินการตรวจสอบ:** ภารกิจมีนโยบายและกระบวนการที่เพียงพอที่จะส่งมอบหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่?
- **ผลกระทบ:** ภารกิจมีผลกระทบเชิงบวกต่อความสามารถขององค์กรในการมอบวัตถุประสงค์และส่งเสริมการกำกับดูแลกิจการที่ดี การบริหารความเสี่ยง และการควบคุมหรือไม่?

ข้อความตามแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับแต่ละมาตรการสามารถถูกใช้เป็นแนวทางสำหรับผู้ตรวจสอบในการปรับใช้กรอบฯ และสามารถถูกใช้เป็น Roadmap สำหรับงานตรวจสอบภายในเฉพาะด้านเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพ

⁸ ความคิดเห็นของ the Commission's Directorate-General ด้านงบประมาณเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2555 ที่ส่งถึง CHUs ในประเทศที่สมัครรับเลือกตั้ง (ที่มีศักยภาพ) ประเทศที่มีสิทธิ์ตามนโยบาย Neighbourhood Policy และผู้แทนในองค์กร Peer Assisted Learning (PEMPAL) ด้านการจัดการค่าใช้จ่ายสาธารณะ

การดำเนินงานทั้งนี้ กรอบสามารถให้ภาพรวมด้านประสิทธิภาพงานตรวจสอบและสร้างผลลัพธ์ของการตรวจสอบภายในที่พึงเกิดขึ้นเพื่อประเมินคุณภาพการตรวจสอบได้ตลอดเวลา

ความเป็นอิสระและความเที่ยงธรรมของการประเมินคุณภาพภายนอก

งานตรวจสอบภายในจะต้องได้รับการตรวจสอบโดยผู้ประเมินอิสระอย่างน้อย 1 ครั้ง ทุก ๆ 5 ปี ซึ่งความเป็นอิสระหมายถึงการไม่มีความขัดแย้งทางผลประโยชน์และไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหรืออยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานตรวจสอบภายใน โดยคณะกรรมการตรวจสอบและบริหารความเสี่ยงจะทำหน้าที่คัดเลือกทีมประเมินอิสระและกำหนดขอบเขตการตรวจสอบ

ที่มา: กรอบการประเมินคุณภาพการตรวจสอบภายใน ข้อกำหนดการประเมินคุณภาพภายนอก ผู้กำหนดมาตรฐานการตรวจสอบภายในที่เกี่ยวข้อง มาตรฐานการตรวจสอบภายในของภาครัฐ: การใช้มาตรฐานสากลของ IIA กับภาครัฐของสหราชอาณาจักร

95. นอกเหนือจากการประเมินภายนอกทั้งหมด กรมบัญชีกลางสามารถพิจารณาวิธีการอื่น ๆ เพื่อพัฒนาความเป็นอิสระในการประเมินผลการประกันคุณภาพสำหรับงานตรวจสอบภายใน เช่น การสร้าง firewalls ภายในสถาบันของตนเพื่อให้มั่นใจว่าบุคลากรตั้งใจทำงานด้านการประเมินคุณภาพงานตรวจสอบภายในอย่างจริงจัง ประเด็นเหล่านี้อาจเป็นส่วนที่กรมบัญชีกลางใช้เป็นส่วนหนึ่งหรือเพิ่มเติมขึ้นจากงานตรวจสอบภายในของตน ยกตัวอย่างเช่นกรมบัญชีกลางของเปรู (Contraloría General de la República หรือ CGR) ใช้ระบบการประเมินสำหรับการประเมินภาวะของส่วนประกอบการควบคุมภายใน ซึ่งความเป็นอิสระและ "ผลกระทบภายนอก" ของผู้ประเมินก็เป็นสิ่งสำคัญเช่นกัน ปัจจุบัน CGR มีหน่วยงานควบคุมภายในที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลักในการประเมินระดับและภาวะขององค์ประกอบการควบคุมภายในของหน่วยงานรัฐประเทศไทยสามารถพิจารณาแนวทางที่คล้ายคลึงกันเพื่อให้มั่นใจได้ถึงความเป็นอิสระและความเป็นกลางของการประเมิน

ข้อเสนอแนะ

เสริมสร้างความมุ่งมั่นด้านความซื่อตรงในมาตรฐานและระเบียบ และอธิบายถึงบทบาทและภารกิจของระบบการควบคุมภายในให้ชัดเจน

- กรมบัญชีกลางสามารถแก้ไขหลักเกณฑ์เพื่อรวบรวมการอ้างอิงที่เฉพาะเจาะจงเรื่องความเสี่ยงด้านความซื่อตรงเพื่อหลีกเลี่ยงการแยกความเสี่ยงประเภทนี้ออกจากนโยบาย การปฏิบัติ และเครื่องมือ ที่ใช้ในการประเมินการจัดการความเสี่ยงโดยทั่วไป
- กรมบัญชีกลางสามารถแก้ไขมาตรฐานหรือให้คำแนะนำเพิ่มเติมเพื่อชี้แจงบทบาทของงานตรวจสอบภายในสำหรับการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านความซื่อตรงในแง่ของผู้บริหารหน่วยงานราชการ
- กรมบัญชีกลางสามารถพิจารณาปรับปรุงเครื่องมือประเมินตนเองเพื่อส่งเสริม ภารกิจ ความรับผิดชอบ และอำนาจของผู้บริหารเกี่ยวกับการควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยง

ปรับปรุงการสื่อสารเพื่อแสดงให้เห็นถึงมูลค่าเพิ่มของการบริหารจัดการความเสี่ยงเพื่อรับรองความซื่อตรงและปรับปรุงการกำกับดูแลกิจการภาครัฐ

- กรมบัญชีกลาง สำนักงาน ป.ป.ช. และ สำนักงาน ป.ป.ท รวมทั้งผู้นำของหน่วยงานระดับกระทรวงทั้งหลายสามารถปรับปรุงแนวทางและการสื่อสารเกี่ยวกับการจัดการและควบคุมความเสี่ยงในอนาคตโดยเชื่อมโยงข้อความที่สนับสนุนการจัดการความเสี่ยงว่าเป็นเครื่องมือสำหรับการกำกับดูแลกิจการที่ดี

- กรมบัญชีกลาง สำนักงาน ป.ป.ช. และ สำนักงาน ป.ป.ท สามารถปรับปรุงแนวทางการทำงานด้วยข้อความเชิงบวกที่เน้นมุมมองในการบริหารและควบคุมความเสี่ยงที่มุ่งการกำกับดูแลและการบรรลุผลตามนโยบายและเป้าหมายมากกว่าการถูกบังคับให้ทำตามกฎหมายและมาตรฐาน
- กรมบัญชีกลาง สำนักงาน ป.ป.ช. และ สำนักงาน ป.ป.ท สามารถประยุกต์ข้อความเกี่ยวกับคุณค่าของการจัดการความเสี่ยง และการประเมินความเสี่ยงโดยควรหลีกเลี่ยงการเชื่อมโยงกับการเพิ่มคะแนน CPI เพราะ CPI ไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการวัดประสิทธิภาพของการควบคุมภายในเฉพาะหรือกิจกรรมการบริหารความเสี่ยงได้

ปรับปรุงแนวทางการบริหารความเสี่ยง รวมถึงอธิบายวัตถุประสงค์สำหรับการประเมินความเสี่ยงประเภทต่าง ๆ ให้ชัดเจน

- กรมบัญชีกลาง ร่วมกับสำนักงาน ป.ป.ช. และ สำนักงาน ป.ป.ท สามารถเสนอแนวทางเพิ่มเติมที่อธิบายวิธีที่การประเมินแต่ละข้อได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดการบริหารความเสี่ยงที่กำหนดไว้ในกฎเกณฑ์เพื่อให้แน่ใจว่ามีความสอดคล้องกันในหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างไร ซึ่งอาจรวมถึงคำแนะนำเพิ่มเติมในระดับหน่วยงานเพื่อแสดงให้เห็นว่าการประเมินความเสี่ยงควรเน้นที่ความเสี่ยงจากการทุจริตอย่างไร โดยที่หน่วยงานระดับกระทรวงยังคงทำงานตามภารกิจคู่ขนานกับการดำเนินการด้าน ITA
- อธิบายความสำคัญเชิงกลยุทธ์และเชิงปฏิบัติของการประเมินความเสี่ยง รวมถึงการอ้างอิงที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดการความเสี่ยงด้านการทุจริต ซึ่งกรมบัญชีกลางสามารถสื่อสารได้ว่า ITA ไม่ควรใช้ทดแทนการประเมินความเสี่ยงในระดับสถาบันหรือระดับปฏิบัติ
- อธิบายวัตถุประสงค์และการใช้ผลลัพธ์ของ ITA เทียบกับการประเมินความเสี่ยงด้านความซื่อตรงที่ผู้บริหารหรือหน่วยงานตรวจสอบภายในอาจเป็นผู้ดำเนินการ
- ใช้แนวทางนี้เป็นโอกาสในการแสดงตัวอย่างเชิงบวกทั่วทั้งรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายในเพื่อเสริมสร้างมาตรฐานสากลและแนวปฏิบัติที่ดี และส่งเสริมวัฒนธรรมความซื่อตรง

เสริมสร้างสมรรถนะและความรู้ในการประเมินและการบริหารจัดการความเสี่ยงในระดับภูมิภาค

- กรมบัญชีกลางสามารถเป็นผู้นำการแก้ไขด้านสมรรถนะและปรับปรุงการเชื่อมโยงกันของแนวทางการควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยงในระดับภูมิภาค รวมถึงคำแนะนำและการฝึกอบรมเพิ่มเติมที่ให้ความชัดเจนและความรู้มากขึ้นเกี่ยวกับวิธีที่หน่วยงานท้องถิ่นสามารถจัดการความเสี่ยงและปฏิบัติตามการปฏิรูปใหม่ได้ดียิ่งขึ้น
- ความพยายามในการสร้างขีดความสามารถในระดับภูมิภาคสามารถมุ่งเน้นไปที่ประเด็นสำคัญที่ระบุในระหว่างการประชุม ซึ่งรวมถึง 1) ความชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทและความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นในการจัดการความเสี่ยง 2) วิธีการประเมินความเสี่ยงที่สอดคล้องกับระดับทักษะและทรัพยากร และ 3) แนวปฏิบัติที่ดีสำหรับการนำผลการประเมินความเสี่ยงไปใช้

ปรับปรุงแผนการติดตามและประเมินผลการควบคุมภายในและการบริหารจัดการความเสี่ยงโดยมุ่งเน้นที่การรับรองความซื่อตรงในภาครัฐ

- กรมบัญชีกลางและหน่วยงานระดับกระทรวงต่าง ๆ สามารถเสริมสร้างการติดตามและการประเมินผลเพื่อเข้าใจถึงความท้าทายและความเปราะบางในระบบความซื่อตรงได้มากขึ้น ซึ่งผู้บริหารในกระทรวงสามารถดำเนินการติดตามและประเมินผลในช่วงเวลาปกติและรวมผลลัพธ์ในกระบวนการรายงานสำหรับออกหนังสือรับรอง
- เมื่อดำเนินการติดตามและประเมินผล กรมบัญชีกลางและหน่วยงานระดับกระทรวงต่าง ๆ สามารถมุ่งเน้นไปที่การประเมินการกำกับดูแลและปัจจัยของสถาบันที่กำหนดประสิทธิภาพของระบบการ

ควบคุมภายในนอกเหนือจากความเสี่ยง ซึ่งองค์ประกอบเพิ่มเติมนี้สามารถช่วยทำให้มั่นใจว่าการติดตามและประเมินผลไม่ได้เป็นเพียงแค่การปฏิบัติตามลิสต์รายการของการประเมินความเสี่ยงเท่านั้น

รับรองความเป็นอิสระและความเป็นกลางของการประเมินผลการประกันคุณภาพ

- กรมบัญชีกลางสามารถพิจารณาปรับปรุงความเป็นอิสระและวัตถุประสงค์ของการประเมินผลการประกันคุณภาพสำหรับงานตรวจสอบภายใน เช่น การสร้าง firewalls ระหว่างทีมงานเพื่อรับรองว่าบุคลากรตั้งใจทำงานด้านการประเมินคุณภาพของงานตรวจสอบภายในทั้งหมดอย่างแท้จริง

3. การสร้างความโปร่งใสและความซื่อตรงในกระบวนการการตัดสินใจของประเทศไทย

บทนี้เป็นการประเมินนโยบายที่มุ่งส่งเสริมความโปร่งใสและความซื่อตรงในการตัดสินใจในภาครัฐของราชอาณาจักรไทย และยังระบุจุดอ่อนของกรอบกฎหมายในปัจจุบัน เช่น การขาดแนวทางหรือข้อบังคับเฉพาะว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปฏิสัมพันธ์ในระหว่างการกำหนดนโยบายอย่างไร นอกจากนี้ ยังมีข้อกังวลในทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้และการปฏิบัติตามกฎระเบียบ เช่น การขาดข้อมูลและการประเมินที่มีขอบเขตกว้างเกี่ยวกับการปรึกษาหารือสาธารณะ ซึ่งจากการวิเคราะห์และจากข้อเสนอแนะของสภา OECD ด้านความซื่อตรงในภาครัฐ บทนี้ได้ให้คำแนะนำเพื่อส่งเสริมกฎระเบียบเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ตัวอย่างเช่น การพัฒนากรอบสำหรับการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ยังให้คำแนะนำเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจ ตลอดจนเสริมสร้างการบังคับใช้โดยการสร้างความตระหนักและการรวมบทลงโทษในกฎระเบียบ

3.1. บทนำ

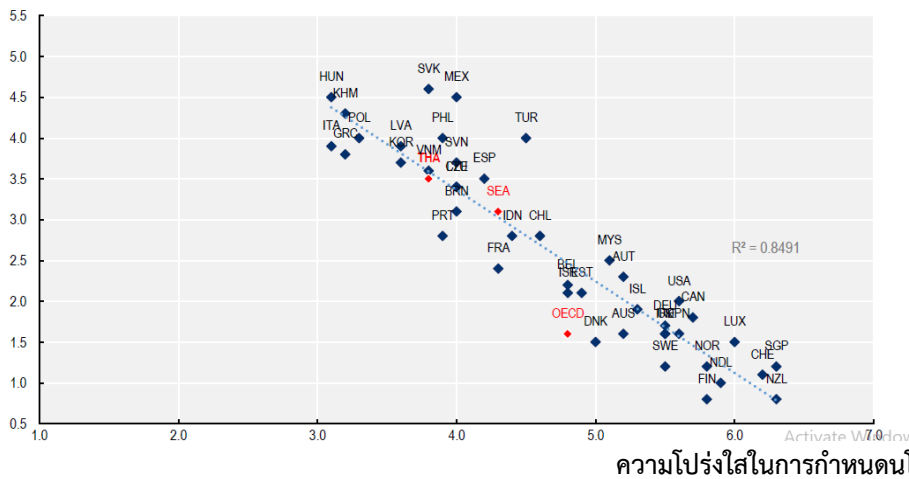
96. นโยบายสาธารณะแบบครอบคลุมและการตัดสินใจบนพื้นฐานของความซื่อตรง การมีส่วนร่วมและความโปร่งใส ช่วยทำให้นโยบายมีความถูกต้องตามกฎหมายและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ประชาชนไว้วางใจในรัฐบาลมากขึ้น อย่างไรก็ตาม บุคคลผู้มีอำนาจและกลุ่มผลประโยชน์สามารถใช้อำนาจหรือข้อได้เปรียบเพื่อยกระดับการสนับสนุนของตนเองโดยแลกกับผลประโยชน์สาธารณะ เมื่อการตัดสินใจเชิงนโยบายสาธารณะถูกเบี่ยงเบนจากผลประโยชน์สาธารณะไปสู่ผลประโยชน์ของกลุ่มหรือบุคคลเฉพาะอย่างสม่ำเสมอหรือซ้ำแล้วซ้ำเล่า นโยบายนั้นจะไม่ยุติธรรมและถูกผูกขาด ซึ่งนโยบายสาธารณะที่เอื้อต่อกลุ่มผลประโยชน์ส่วนเล็กๆ อย่างเป็นระบบนั้นอาจส่งผลกระทบต่อให้บริการสาธารณะในระยะยาว รวมทั้งส่งผลกระทบต่อการแข่งขันที่เป็นธรรม ความไว้วางใจในรัฐบาล และความชอบธรรมของระบบการเมือง

97. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความซื่อตรงในภาครัฐของ OECD ระบุว่ารัฐบาลควร “ส่งเสริมความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของกระบวนการทางการเมืองและวัฏจักรดำเนินนโยบายในทุกขั้นตอน เพื่อส่งเสริมความรับผิดชอบและผลประโยชน์สาธารณะ” ซึ่งจริงๆ แล้วการบังคับใช้สิทธิอันพึงมีที่จะรับรู้ผ่านความโปร่งใสและการเข้าถึงข้อมูล และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำให้เกิดความเท่าเทียมกันและปกป้องกระบวนการกำหนดนโยบายจากการถูกครอบงำโดยผลประโยชน์เฉพาะ

98. ในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจที่น่าประทับใจ โดยได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลางระดับสูง ความยากจนถูกทำให้ลดลง และการเติบโตทางเศรษฐกิจและตัวชี้วัดความเป็นอยู่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจาก the World Economic Forum's Global Competitiveness Report 2017-2018 แสดงให้เห็นว่า โดยเฉลี่ยแล้วประเทศไทยมีความเสี่ยงต่ออิทธิพลที่ไม่เหมาะสมมากกว่าประเทศอื่น ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และประเทศสมาชิก OECD ซึ่งแสดงถึงความโปร่งใสในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในระดับที่ต่ำกว่า (รูปที่ 3.1) นอกจากนี้ ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียระบุว่าประเทศไทยไม่ค่อยมีการรายงานเกี่ยวกับการชักชวนให้ติดสินบนจึงทำให้มีจำนวนในระดับต่ำที่สุดในทวีป (9.9% ของบริษัทในประเทศรายงานว่าประสบปัญหาการติดสินบน) การรับรู้ของผู้แทนจากภาคธุรกิจสะท้อนให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงความลำเอียงต่อบริษัทและบุคคลที่มีความสัมพันธ์กันเป็นอย่างดี เมื่อต้องตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายและสัญญา นอกจากนี้ ผู้เชี่ยวชาญระดับประเทศจากโครงการความหลากหลายของประชาธิปไตย (Varieties of Democracies) พิจารณาว่าการใช้จ่ายทางสังคมและโครงสร้างพื้นฐานของไทยส่วนใหญ่สนับสนุนองค์กร ภาคส่วน หรือกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างเป็นระบบ แทนที่จะจัดสรรรายจ่ายทางสังคมและโครงสร้างพื้นฐานเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม

รูปที่ 3.1. การใช้อำนาจที่ไม่เหมาะสมพร้อมกับระดับความโปร่งใสที่ต่ำในการกำหนดนโยบายรัฐบาลที่มีการรับรู้กันว่าต่ำกว่ากำหนด

การใช้อำนาจที่ไม่เหมาะสม



หมายเหตุ: ค่า 0 คือ "ต่ำ" และค่า 6 คือ "สูง" คะแนนสำหรับตัวชี้วัด "อิทธิพลที่ไม่เหมาะสม" ได้ถูกสลับกันเพื่อสะท้อนว่าคะแนนที่สูงกว่าหมายถึงอิทธิพลที่ไม่เหมาะสมในระดับที่สูงขึ้น World Economic Forum คำนวณตัวชี้วัดตามคำตอบของคำถามสองข้อที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ ("การพิจารณาคดีในประเทศของคุณเป็นอิสระจากอิทธิพลของรัฐบาล พลเมือง หรือบริษัทมากน้อยเพียงใด?") และการเล่นพรรคเล่นพวก จากคำถามที่ว่า ("ในประเทศของคุณ เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงความลำเอียงต่อบริษัทและบุคคลที่มีความสัมพันธ์กันดีในระดับใด เมื่อต้องตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายและสัญญา?") โดยระดับความโปร่งใสของการกำหนดนโยบายของรัฐบาลคำนวณจากการตอบคำถามที่ว่า "ในประเทศของคุณ บริษัทได้รับข้อมูลง่ายเพียงใดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายและระเบียบข้อบังคับของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อกิจกรรมของพวกเขา" ที่มา: IMF, World Economic Outlook Database ปี 2017

99. การส่งเสริมความซื่อตรงและความโปร่งใสในการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการสร้างสังคมที่โปร่งใสและเป็นธรรมและหลีกเลี่ยงการครอบครองนโยบาย ขั้นตอนสำคัญในทิศทางนี้คือการใช้มาตรการต่อต้านการทุจริตแบบวงกว้าง เช่น มาตรการที่ประเทศไทยใช้อยู่ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้มั่นใจว่ามี

การใช้สิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะอย่างถูกต้องและเพื่อป้องกันการยึดครองนโยบายสาธารณะเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ประเทศไทยสามารถเพิ่มความพยายามในการทำให้การกำหนดนโยบายสามารถเข้าถึงได้ครอบคลุม และรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น ซึ่งในบทนี้จะให้คำแนะนำตามสายงาน ดังนี้

- การส่งเสริมกฎระเบียบเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย
- การส่งเสริมความโปร่งใสและการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจ
- การสร้างความเข้มแข็งในการบังคับใช้และสร้างความตระหนักด้านกฎระเบียบ

3.2. การส่งเสริมกฎระเบียบเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

3.2.1. ประเทศไทยสามารถเริ่มการอภิปรายเพื่อพัฒนากฎระเบียบที่ชัดเจนและครอบคลุมเกี่ยวกับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

100. ผู้สนับสนุนและกลุ่มผลประโยชน์สามารถนำข้อมูลที่มีความจำเป็นอย่างมากมาสู่การอภิปรายด้านนโยบายได้ การแข่งขันด้านผลประโยชน์ที่โปร่งใสและยุติธรรมผ่านช่องทางทางกฎหมายและช่องทางที่ถูกต้องตามกฎหมายในระหว่างกระบวนการตัดสินใจ นำไปสู่นโยบายสาธารณะแบบรวบรวมมุมมองและข้อกังวลขององค์ประกอบ (constituent) และเอื้อประโยชน์ต่อผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) อย่างไรก็ตาม หากไม่มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการกำกับดูแลแล้วผลประโยชน์ส่วนตัวมีอิทธิพลและปฏิสัมพันธ์กับผู้กำหนดนโยบายอย่างไร จะทำให้ผลประโยชน์บางอย่างอาจเข้าถึงกระบวนการตัดสินใจและยึดครองนโยบายอย่างไม่เท่าเทียมกัน

101. มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ใช้หลักปฏิบัติที่ดีด้านกฎระเบียบ เช่น การประเมินผลกระทบด้านกฎระเบียบ การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการทบทวนภายหลัง โดยเมื่อมีการตระหนักถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้กำหนดนโยบายในระหว่างการตัดสินใจสาธารณะและระบุดำเนินการถึงประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระหว่างกระบวนการจัดทำกฎหมายด้วย นอกจากนี้ การดำเนินการตามมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2560 กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการร่างนี้

102. นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการตัดสินใจผ่านรางวัล “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” ของรางวัลเลิศรัฐ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) มอบรางวัลนี้ให้แก่หน่วยงานภาครัฐที่มุ่งมั่นในการส่งเสริมและพัฒนาระบบการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพซึ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนบนพื้นฐานของหลักความรับผิดชอบต่อสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชน

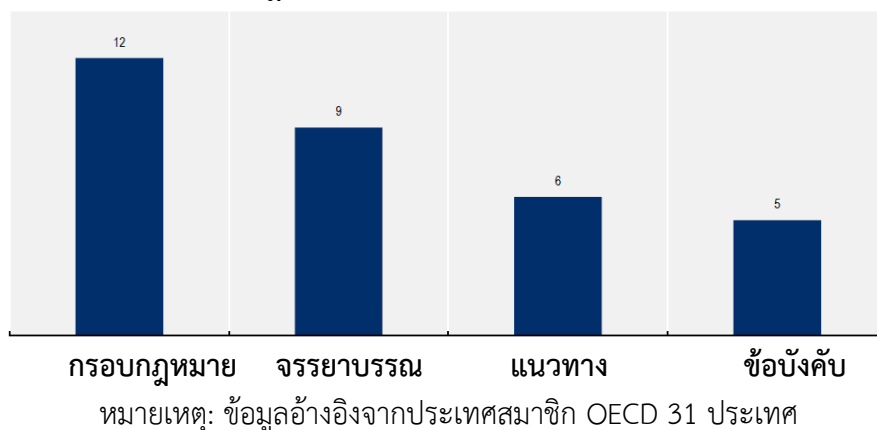
103. ยังไม่มีข้อบังคับเฉพาะว่าภาคเอกชนและภาครัฐควรปฏิสัมพันธ์กันอย่างไรในระหว่างการร่างกฎหมายหรือการกำหนดนโยบายในวงกว้าง จากการสัมภาษณ์ที่จัดทำโดย OECD ในประเทศไทยไม่มีกลไกอย่างเป็นทางการในการควบคุมหรือป้องกันบริษัทขนาดใหญ่ไม่ให้ติดต่อกับรัฐมนตรีและผู้กำหนดนโยบายเป็นการส่วนตัวในระหว่างกระบวนการกำหนดนโยบาย แท้จริงแล้ว การเข้าถึงการกำหนดนโยบายที่ไม่ยุติธรรม ยังเป็นข้อกังวลขององค์กรภาคประชาสังคมไทย (CSOs) โดยชี้ให้เห็นว่าผู้ดำเนินการและธุรกิจเอกชนเพียงไม่กี่รายเท่านั้นที่สามารถเข้าถึงการสื่อสารโดยตรงกับผู้กำหนดนโยบายเพื่อโน้มน้าวในการออกกฎหมาย นโยบายหรือการตัดสินใจด้านการบริหาร

104. การขาดข้อจำกัดที่ชัดเจนในการควบคุมวิธีที่ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย อาจนำไปสู่ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้นและอาจสร้างโอกาสให้กับการมีอิทธิพลและพัฒนาให้เกิด

ความลำเอียงในนโยบาย ดังนั้น หลายประเทศใน OECD จึงมีกรอบกฎหมาย ขั้นตอน หรือหลักจรรยาบรรณ เพื่อกำกับดูแลปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้กำหนดนโยบาย (รูปที่ 3.2) ตัวอย่างเช่น ในเกาหลี พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและสิทธิมนุษยชน ได้รวบรวมถึงหลักจรรยาบรรณเฉพาะสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ กำกับดูแลการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภาคเอกชน ในอิตาลี กฎระเบียบปฏิบัติของรัฐสภากำหนดให้ ทุกคนที่เป็นผู้แทนผลประโยชน์และมีปฏิสัมพันธ์กับผู้กำหนดนโยบาย ควรลงทะเบียนและรายงานกิจกรรมของตน ตลอดจนเปิดเผยผลประโยชน์ของตน ในฝรั่งเศส หน่วยงานระดับสูงเพื่อความโปร่งใสในชีวิตสาธารณะ (HATVP) ตามกฎหมายหมายเลข 2016-1691 เรื่องความโปร่งใส การต่อต้านการทุจริตและความทันสมัยทาง เศรษฐกิจ ได้จัดทำทะเบียนสาธารณะซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับตัวตนของผู้แทนผลประโยชน์ที่ พยายามมีอิทธิพลต่อนโยบาย กิจกรรมที่ผู้แทนผลประโยชน์ทำเพื่อโน้มน้าว ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรม เหล่านี้ ตลอดจนการตัดสินใจสาธารณะที่กำหนดเป้าหมายโดยผู้แทนผลประโยชน์

รูปที่ 3.2. หลายประเทศสมาชิก OECD มีการวางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภาคเอกชนและผู้กำหนดนโยบาย

จำนวนประเทศจัดตามประเภทของกฎระเบียบ



ที่มา: การสำรวจ OECD เกี่ยวกับการวิ่งเต้น (Lobbying) ปี 2020

105. จากตัวอย่างเหล่านี้ ประเทศไทยสามารถเริ่มการอภิปรายเพื่อร่างกฎเกณฑ์หรือแนวทางเฉพาะ เพื่อกำกับดูแลเรื่องการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเจ้าหน้าที่ของรัฐในระหว่างการกำหนด นโยบาย ทั้งนี้เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายมีขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะและมีปฏิสัมพันธ์ที่เสมอภาคกันระหว่างการ เตรียมการ กฎเหล่านี้อาจต้องมีการเปิดเผยชื่อของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและกิจกรรมที่พวกเขาดำเนินการ กรณีที่ พวกเขาตั้งใจที่จะใช้อำนาจโน้มน้าวนโยบาย หรืออาจขึ้นทะเบียนรายชื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ต้องการใช้อำนาจ โน้มน้าวนโยบาย

106. อีกทางหนึ่ง ประเทศไทยอาจรวบรวมคำสั่งในประมวลจริยธรรมทางวิชาชีพของข้าราชการพลเรือน สามัญ หรือจัดให้มีกฎเกณฑ์หรือหลักการที่กำหนดวิธีการติดต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้กำหนดนโยบาย หรือวิธี ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้กำหนดนโยบายควรมีปฏิสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภาคเอกชนอย่างไร ตัวอย่างเช่น การร่างจรรยาบรรณสำหรับสมาชิกสภาในปัจจุบันอาจเป็นโอกาสในการรวมการจัดการเหล่านี้ คล้ายกับใน ประเทศสเปน ซึ่งกำหนดนิยามคำว่า "ล็อบบี้ยิสต์" และกำหนดภาระหน้าที่สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการ เปิดเผยข้อมูลในการประชุมของพวกเขาเกี่ยวกับนักวิ่งเต้น ในการนี้ตัวอย่างของจรรยาบรรณสำหรับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในประเทศสเปนได้อธิบายไว้ในกล่องข้อความ 3.1.

กล่องข้อความ 3.1. จรรยาบรรณสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศสเปน

มาตรา 5. ของขวัญ

1. สมาชิกของรัฐสภาจะต้องละเว้นจากการรับของขวัญหรือของกำนัลที่มีมูลค่า การสนับสนุน การบริการ การเชิญ หรือการเดินทางที่ได้รับการเสนอเนื่องจากเหตุผลทางตำแหน่งของตน หรือที่อาจมองว่าเป็นความพยายามอย่างสมเหตุสมผลที่จะโน้มน้าวการดำเนินการใดๆ ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือเพื่อประโยชน์ของครอบครัว
2. ของขวัญ ของกำนัล หรือผลประโยชน์ที่คล้ายคลึงกัน ที่มีมูลค่าโดยประมาณมากกว่า 150 ยูโร
3. สมาชิกของรัฐสภาสเปน (Cortes Generales) อาจได้รับของขวัญส่วนตัวจากเพื่อนและครอบครัวโดยของที่รับต้องไม่เกี่ยวข้องกับงานของพวกเขาในฐานะสมาชิกรัฐสภา ซึ่งของขวัญที่อนุญาตให้รับได้ เช่น ส่วนลด โปรโมชันหรือผลประโยชน์ที่สอดคล้องตามการใช้งานและประเพณี โดยที่ข้อเสนอและการส่งมอบนี้ไม่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมือง
4. ของขวัญและของกำนัลที่สมาชิกรัฐสภาได้รับจากการเดินทางราชการของสภาหรือเมื่อกระทำในฐานะผู้แทนของสภา ของขวัญและของกำนัลจะต้องถูกส่งไปยังเลขาธิการสภาที่เกี่ยวข้อง トラบไตที่การให้ของขวัญกระทำด้วยเหตุผลของการเป็นผู้แทนดังกล่าวและไม่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ส่วนบุคคลและของขวัญมีมูลค่าประมาณกว่า 150 ยูโร ทั้งนี้ของขวัญและของกำนัลดังกล่าวจะถูกจัดทำเป็นรายการสิ่งของและถูกลงประกาศบนเว็บไซต์ของรัฐสภาหรือวุฒิสภา

มาตรา 6. ข้อมูลชีวประวัติและกำหนดการประชุม

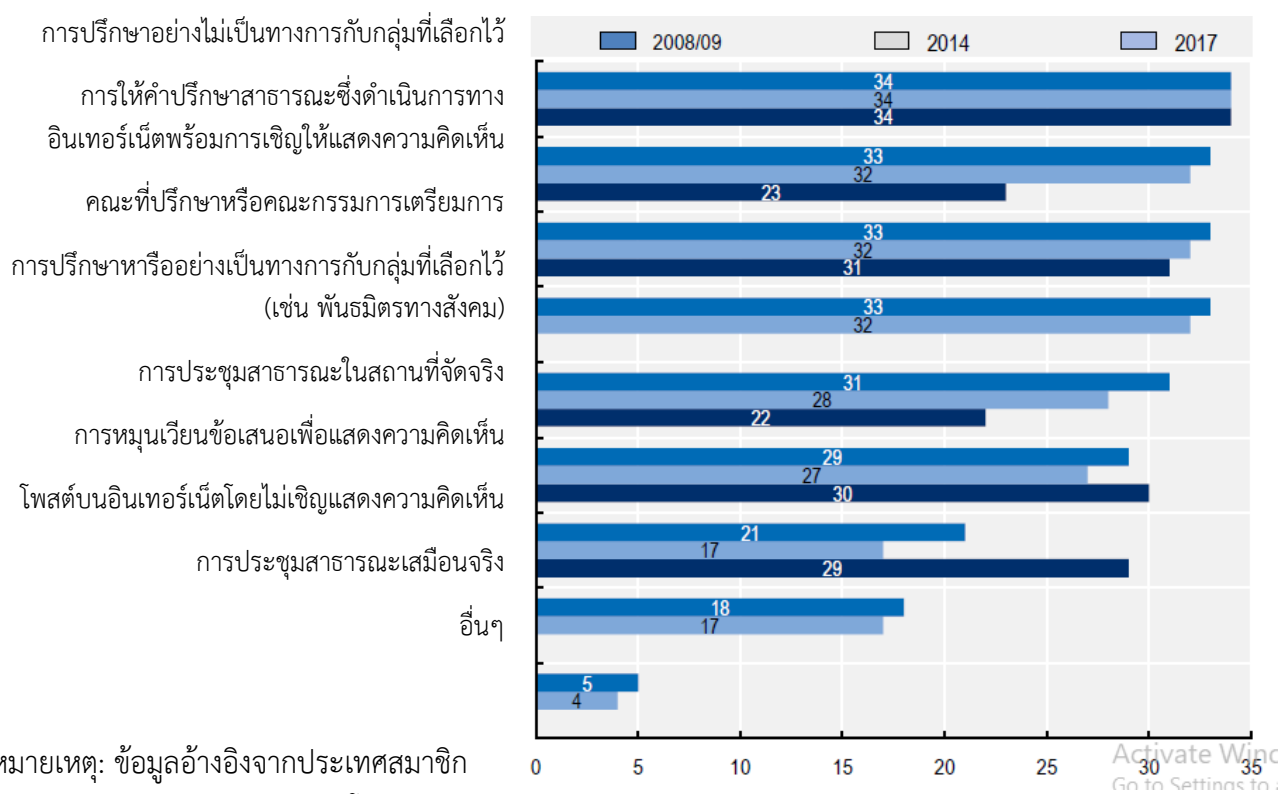
1. การตรวจสอบข้อมูลชีวประวัติโดยย่อ จะได้รับการเผยแพร่บนเว็บไซต์ของแต่ละสภา รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับประวัติส่วนบุคคล ประวัติการศึกษา และประวัติทางวิชาชีพของสมาชิกรัฐสภา ทั้งนี้คุณสามารถเลือกดูหัวข้อ ข้อมูล และไฟล์ทั้งหมดเกี่ยวข้องกับสมาชิกรัฐสภาคนเดียวกันนี้
2. นอกจากนั้น สมาชิกของสภาจะต้องเปิดเผยกำหนดการประชุมของตนเองต่อสาธารณะเพื่อสร้างความโปร่งใส รวมถึงการประชุมที่จัดขึ้นกับผู้แทนของหน่วยงานใด ๆ ที่มีสถานะเป็นกลุ่มผลประโยชน์
3. トラบไตที่ไม่เกิดการปฏิรูปภาวะเปียบเพื่อควบคุมสำนักทะเบียนและกิจกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ในสภา จะถือว่าวัตถุประสงค์เหล่านี้เป็นกลุ่มผลประโยชน์เป็นการวิงวอนหรือผู้วิงวอน กล่าวคือ บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลหรือหน่วยงานที่ไม่มีลักษณะทางกฎหมายที่สื่อสารกับผู้ดำรงตำแหน่งราชการหรือตำแหน่งที่ได้รับเลือก หรือเจ้าหน้าที่ของตนโดยตรงหรือโดยทางอ้อมเพื่อประโยชน์ส่วนตัว สาธารณะ บุคคลหรือประโยชน์ส่วนรวม และพยายามแก้ไขหรือโน้มน้าวประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดเตรียมหรือการแก้ไขข้อริเริ่มทางกฎหมาย
4. โดยในทั้งสองกรณี สมาชิกรัฐสภาแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบต่อความซื่อตรง ความถูกต้อง และความตรงเวลาของข้อมูลที่ตีพิมพ์ เช่นเดียวกับการประกาศผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ระบุไว้ในมาตรา 4.3

ที่มา: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CORT/BOCG/A/BOCG-14-CG-A-70.PDF

3.2.2. ประเทศไทยอาจรวมแนวทางเฉพาะเกี่ยวกับกระบวนการ วิธีการ และกรอบเวลาสำหรับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในพระราชบัญญัติการปรึกษาหารือสาธารณะฉบับใหม่

107. นโยบายสาธารณะเพื่อสาธารณประโยชน์จำเป็นต้องมีการพัฒนากระบวนการเพื่อให้แน่ใจว่าไม่เพียงแต่เกิดปฏิสัมพันธ์ที่มีความยุติธรรมในระหว่างกำหนดยุทธศาสตร์เท่านั้น แต่ยังต้องเกิดการมีส่วนร่วมอย่างยุติธรรมด้วย โดยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดเข้าถึงอย่างเท่าเทียมกันและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในเชิงรุก การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะช่วยปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ เพิ่มความครอบคลุมของนโยบาย กระตุ้นความเป็นเจ้าของให้มีความกล้าหาญของนโยบาย และผลักดันการแก้ปัญหาแบบนวัตกรรมใหม่ ซึ่งเมื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ รัฐบาลสามารถรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อวัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์ ระบุทางเลือกของนโยบาย และวัดความคาดหวังที่จะส่งผลให้เกิดข้อมูลอันมีค่าเพื่อใช้เป็นฐานในการตัดสินใจด้านนโยบาย ประเทศในกลุ่ม OECD ใช้เครื่องมือที่หลากหลายในการให้คำปรึกษา ทั้งกับประชาชนทั่วไปและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นเป้าหมาย (ดูรูปที่ 3.3)

รูปที่ 3.3. หลายประเทศมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในหลาย ๆ ด้าน



ที่มา: OECD ปี 2018

108. สำหรับประเทศไทย มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ระบุว่า ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐควรปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างถี่ถ้วนและเป็นระบบ และควรเปิดเผยผลการปรึกษาหารือ และผลการวิเคราะห์สู่สาธารณะ และนำไปพิจารณาในกระบวนการนิติบัญญัติในทุกขั้นตอน ดังนั้น พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2560 จะประกอบด้วยข้อกำหนดสำหรับการปรึกษาหารือสาธารณะ ก่อนเริ่มกระบวนการร่างทุกครั้ง ซึ่งกลไกการปรึกษาหารือสาธารณะ ได้แก่ การประชุม การสัมภาษณ์แบบสอบถาม การให้ข้อมูลทางดิจิทัล หรือการเชิญผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ เพื่ออธิบายหรือแสดงความ

คิดเห็น (เพื่อเรียนรู้เพิ่มเติมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สามารถดูได้จากรายงานการทบทวน การปฏิรูปกฎหมายประเทศไทยของ OECD ที่กำลังจะมาถึง)

109. อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเป็นทางการในระหว่างการกำหนดนโยบายนั้นไม่เพียงพอที่จะทำให้แน่ใจว่าการดำเนินการมีประสิทธิภาพ กล่าวคือข้อมูลและการสื่อสารของกระบวนการที่กว้างขวางและเป็นปัจจุบัน ตลอดจนเวลาและขอบเขตของการมีส่วนร่วมถือเป็นข้อพิจารณาที่สำคัญ ตัวอย่างเช่น หากขั้นตอนการมีส่วนร่วมไม่รวมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทั้งหมด หรือให้เขามีส่วนร่วมช่วงหลังจากการร่างและการอภิปรายที่เกี่ยวข้องแล้ว (หมายถึง มีส่วนร่วมในขั้นตอนสุดท้ายของการกำหนดนโยบาย) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะรู้สึกว่าคุณก็กีดกันจากกระบวนการตัดสินใจอย่างแท้จริง และอาจหลีกเลี่ยงการเข้าร่วมในอนาคต

110. นอกจากนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ระบุว่าการศึกษาหรือสาธารณะ/การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นทางเลือกโดยทั่วไป และจะบังคับก็ต่อเมื่อคาดว่าจะเกิดผลกระทบต่อประชาชนในระดับสูง จึงเป็นโอกาสสำคัญต่อดุลยพินิจของกระทรวงเกี่ยวกับเรื่องกระบวนการมีส่วนร่วม แท้จริงแล้วจากการศึกษาของคณะกรรมการปฏิรูปสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพบว่า 90% ของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการค้านั้นอยู่บนพื้นฐานของระบบควบคุมของรัฐบาลแบบปิดที่เห็นว่าการศึกษาหรือเป็นเรื่องผิดปกติ และการริเริ่มด้านกฎหมายจะนำมาซึ่งความคลุมเครือแบบกว้าง โดยไม่ได้กล่าวถึงประเด็นเฉพาะเจาะจงและไม่ได้ให้หลักฐานหรือข้อมูลสนับสนุน ดังนั้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจึงไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับการศึกษาหรือได้โดยง่ายและทันเวลา หรือไม่คุ้นเคยกับช่องทางและวิธีการต่าง ๆ ที่ใช้สำหรับการมีส่วนร่วม นอกจากนี้ หลักฐานจากการรายงานธรรมาภิบาลของ OECD อื่น ๆ ยังชี้ให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่ว่าการศึกษาหรือสาธารณะเมื่อดำเนินการแล้ว ไม่ได้มีผลวัดและมีจุดมุ่งหมายในการปฏิบัติตามกฎระเบียบมากกว่าที่จะได้คุณค่าจากกิจกรรมเหล่านี้ (ข้อมูลจาก *OECD Open and Connected Review of Thailand* ที่กำลังจะมีขึ้น) การศึกษาหรือมักจะประกาศในเวลาอันสั้น และจัดโดยไม่มีระเบียบที่มาตรฐาน (ข้อมูลจากการทบทวนการปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทยของ OECD ที่กำลังจะมีขึ้น)

111. รัฐบาลไทยได้จัดตั้งคณะกรรมการแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อปฏิรูปกฎระเบียบและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนฉบับใหม่ได้รวมถึงการดำเนินการที่กว้างกว่าข้อบังคับปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเผยแพร่ข้อมูลและปรึกษากับผู้ได้รับผลกระทบทุกครั้งที่มีโครงการเกี่ยวข้องกับ “คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ สุขาภิบาล คุณภาพชีวิต หรือผลประโยชน์ทางวัตถุดิบใด” อย่างไรก็ตาม การจัดการค่อนข้างคลุมเครือ และรัฐบาลไทยสามารถใช้โอกาสนี้เพื่อพิจารณาจัดทำแนวทางเฉพาะเกี่ยวกับกระบวนการ วิธีการ และกรอบเวลา ซึ่งสามารถนำไปใช้กับกระบวนการกำกับดูแลทั่วไปในวงกว้างได้ นอกจากนี้ ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2560 การพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางเพื่อให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายอย่างเปิดเผย ทันเวลา จะส่งเสริมให้คนไทยมีส่วนร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วมต่อไป ทั้งนี้ หน่วยงานรัฐบาลดิจิทัลวางแผนที่จะจัดตั้งและจัดการเว็บไซต์พอร์ทัลแบบรวมศูนย์ที่จะเป็นผู้ดูแลข้อมูลที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานกำกับดูแลเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลพื้นฐานสำหรับมาตรการทางกฎหมายที่พิจารณาแล้ว หรือแม้กระทั่งก่อนที่ร่างกฎหมายจะเริ่มขึ้น ประสบการณ์ในประเทศสมาชิก OECD อาจเป็นประโยชน์ต่อแพลตฟอร์มนี้ (กล่องข้อความที่ 3.2)

กล่องข้อความ 3.2. เว็บไซต์ออนไลน์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

หน้าเว็บไซต์เกี่ยวกับการปรึกษาหารือสาธารณะของรัฐบาลสกอตแลนด์

รัฐบาลสกอตแลนด์มีหน้าเว็บซึ่งมีข้อมูลเกี่ยวกับการปรึกษาหารือทั้งหมดที่ได้ทำขึ้นและเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม เว็บไซต์นี้ให้ภาพรวมและเหตุผลในด้านการปรึกษา การเข้าถึงเอกสารการให้คำปรึกษา และการอนุญาตให้มีส่วนร่วมทางออนไลน์ นอกจากนี้ เว็บไซต์ยังให้ข้อมูลโดยละเอียดเกี่ยวกับการปรึกษาหารือที่ผ่านมาในรูปแบบที่ง่ายต่อผู้ใช้ ครอบคลุมประเด็นสำหรับการปรึกษา การตอบคำถาม และวิธีการนำข้อมูลไปใช้ เว็บไซต์นี้ได้นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการบริจาคและคำตอบสำหรับแต่ละข้อมูล นอกจากนี้ ประชาชนยังสามารถลงทะเบียนสำหรับรายชื่อผู้รับจดหมาย ซึ่งพวกเขาจะได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการปรึกษาหารือที่จะเกิดขึ้นและการอัปเดตเกี่ยวกับกระบวนการที่กำลังดำเนินการอยู่

หน้าเว็บไซต์ของฟินแลนด์ “Demokratia”

กระทรวงยุติธรรมของฟินแลนด์ได้จัดตั้ง “Demokratia” ซึ่งเป็นเว็บไซต์ที่นำเสนอช่องทางต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของประชาชนในระดับพื้นที่ต่าง ๆ (รวมถึงข้ามชาติด้วย) นอกจากนี้ยังมีส่วนหนึ่งที่เป็นเรื่องการอภิปรายอย่างต่อเนื่อง ที่เชื่อมประสานโดยตรงไปยังการเข้าร่วม ทั้งนี้ ท่ามกลางหัวข้อต่างๆ ยังมีบริการสนับสนุนเยาวชนทั่วประเทศที่ช่วยให้เยาวชนสามารถส่งข้อเสนอแนะและมีส่วนร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือต่าง ๆ ได้อย่างง่ายอีกด้วย

ที่มา: รัฐบาลสกอตแลนด์ ปี 2020, การปรึกษาหารือของรัฐบาลสกอตแลนด์ เว็บไซต์ <https://consult.gov.scot/>

(เข้าใช้เมื่อ 15 กันยายน 2020) รัฐบาลฟินแลนด์ ปี 2020 “ค้นพบช่องทางที่แตกต่างสำหรับอิทธิพล”

<http://www.demokratia.fi/en/home/www.demokratia.fi/en/home/> (เข้าใช้เมื่อ 15 กันยายน 2020)

3.3. การส่งเสริมความโปร่งใสและการเข้าถึงข้อมูลในการตัดสินใจ

3.3.1. ประเทศไทยสามารถพิจารณา เกี่ยวกับแนวทางกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการฉบับใหม่สำหรับประชาชนที่ขอข้อมูลสาธารณะและคำสั่งและข้อกำหนดเพิ่มเติมสำหรับคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร

112. ความโปร่งใสได้รับการพิสูจน์แล้วว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญสำหรับนโยบายต่อต้านการทุจริต ความโปร่งใสเปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กรภาคประชาสังคมได้ติดตามกำกับดูแลการทำงานข้าราชการและผู้แทนของพวกเขา นอกจากนี้ยังมีความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นระหว่างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อนักการเมืองและความโปร่งใสในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ซึ่งการให้สิทธิประชาชนได้รับรู้และถูกระเบียบในการเข้าถึงข้อมูลสาธารณะเป็นเครื่องมือสำคัญในการปราบปรามการทุจริต

113. ความโปร่งใสประกอบด้วยการดำเนินการของรัฐบาลทั้งเชิงรุกและเชิงรับ ในทางกลับกัน รัฐบาลจำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลในเชิงรุก และอนุญาตให้บุคคลเข้าถึงและใช้ข้อมูลนี้ (ความโปร่งใสเชิงรุก) ซึ่งรวมถึงการเผยแพร่ข้อมูลเปิดของภาครัฐโดยองค์กรภาครัฐ ตามที่กล่าวไว้ใน the OECD Open and Connected Review of Thailand การปฏิบัติเช่นนี้อาจช่วยในการป้องกันการทุจริตและการเข้าครอบครองนโยบาย ทั้งนี้ มาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้ “รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลสาธารณะใด ๆ ที่อยู่ใน

ความครอบครองของหน่วยงานของรัฐซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือการรักษาความลับของทางราชการ” และต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้สะดวก

114. ในทางกลับกัน ความโปร่งใสยังเกี่ยวกับการตอบสนองต่อการร้องขอข้อมูลโดยบุคคล เช่น การขอข้อมูลผ่านกฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศ (ความโปร่งใสเชิงรับ) ในประเทศไทยให้สิทธิในการรับข่าวสารผ่านพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2540 และมาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญระบุว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” (กล่องข้อความ 3.3)

กล่องข้อความ 3.3. การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในประเทศไทย

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นสำหรับประชาชนในการใช้สิทธิทางการเมืองและส่งเสริมผลประโยชน์ของประชาชนให้ดีขึ้น

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรกำกับดูแลวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่น ๆ

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ได้ให้รายละเอียดข้อมูลที่สามารถเข้าถึงได้และเปิดเผยในเชิงรุกหรือเมื่อมีการร้องขอ เช่น โครงสร้างอำนาจหน้าที่และสถานที่ติดต่อของหน่วยงานราชการ กฎหมาย ข้อบังคับ มติ คณะรัฐมนตรี แผนงาน โครงการ งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือผลการตัดสินใจที่ส่งผลกระทบต่อภาคเอกชน ผู้ใดเห็นว่าส่วนราชการไม่เผยแพร่ข้อมูลดังกล่าว ผู้นั้นมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการได้

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ยังระบุรายละเอียดข้อมูลที่ไม่สามารถเข้าถึงได้ เช่น ข้อมูลที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของชาติ ทำให้เกิดผลกระทบต่อการบินใช้กฎหมาย เป็นต้น

นอกจากพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการแล้ว ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่ควบคุมการเข้าถึงข้อมูลรวมถึงพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำและเปิดเผยคู่มือการอนุมัติใบอนุญาต ซึ่งต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน เงื่อนไขของเอกสารหรือหลักฐานที่ใช้ในการยื่นคำขอและระยะเวลาในการอนุมัติ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้

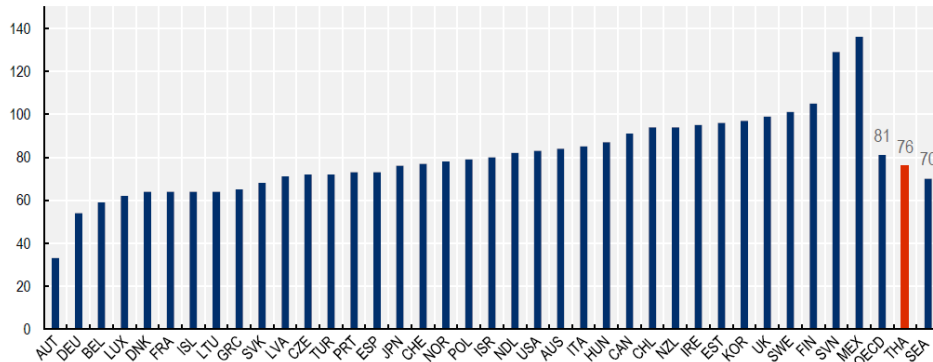
ที่มา: ข้อมูลจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และ มาตรา 19 ปี 2015 “สิทธิในข้อมูลข่าวสารในประเทศไทย”

<https://www.article19.org/resources/the-right-to-information-in-thailand/> (เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2564)

115. จากดัชนีชี้วัดความสมบูรณ์ของกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ (Global Right to Information Index RTI) คุณภาพทางกฎหมายของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นทางการของประเทศไทย ได้คะแนน 76 คะแนน ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของ OECD แต่สูงกว่าคะแนนเฉลี่ยของประเทศอื่น ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่อยู่ใน RTI เล็กน้อย (รูปที่ 3.4.)

รูปที่ 3.4. ในแง่ของกรอบกฎหมาย กฎระเบียบว่าด้วยสิทธิในข้อมูลข่าวสารของประเทศไทยต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของ OECD เล็กน้อยและสูงกว่าค่าเฉลี่ยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

การจัดอันดับความสมบูรณ์ของกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

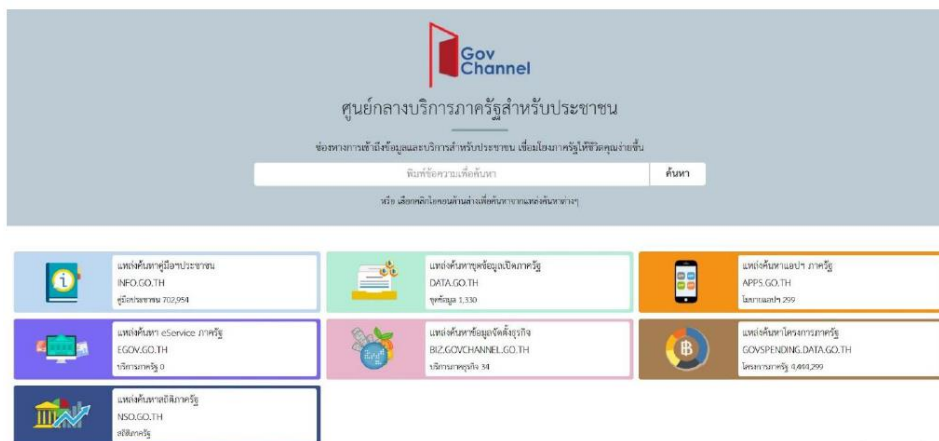


หมายเหตุ: คะแนนรวมสูงสุดที่ทำได้คือ 150 อันสะท้อนถึงกรอบกฎหมาย RTI ที่แข็งแกร่ง การจัดอันดับความสมบูรณ์ของกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ RTI ทั่วโลกประกอบด้วยตัวชี้วัด 61 ตัวซึ่งวัด 7 มิติ: สิทธิในการเข้าถึง, ขอบเขต, ขั้นตอนการขอ, การยกเว้นและการปฏิเสธ, อุทธรณ์, การลงโทษและการป้องกัน และมาตรการส่งเสริม โดยประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEA) ได้แก่ บรูไน กัมพูชา ติมอร์ตะวันออก อินโดนีเซีย ลาว มาเลเซีย เมียนมาร์ (พม่า) ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย และเวียดนาม อย่างไรก็ตาม ไม่มีข้อมูลของประเทศบรูไน กัมพูชา ลาว มาเลเซีย เมียนมาร์ (พม่า) และสิงคโปร์ ปรากฏ

ที่มา: การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารยุโรป (AIE) และศูนย์กฎหมายและประชาธิปไตย (CLD), การจัดอันดับความสมบูรณ์ของกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร

116. นอกจากกรอบกฎหมายและการเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการเผยแพร่ข้อมูลภาครัฐแล้ว ประเทศไทยยังได้จัดตั้งศูนย์กลางบริการภาครัฐสำหรับประชาชน (GovChannel) ขึ้น ซึ่งเปิดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลบางส่วนทางออนไลน์ได้ แม้จะไม่ได้เข้าถึงข้อมูลและข่าวสารของรัฐบาลทั้งหมดบนเว็บไซต์เดียวกัน และการเปิดเผยข้อมูลยังคงได้รับการยกเว้นหลายครั้ง (รูปที่ 3.5.) แต่แพลตฟอร์มนี้ถือเป็นก้าวแรกในการเพิ่มการค้นหาโดยการเชื่อมโยงการเข้าถึงข่าวสาร ข้อมูล และบริการภาครัฐผ่านโดเมนเดียว

รูปที่ 3.5. เว็บไซต์ศูนย์กลางบริการภาครัฐของไทย



ที่มา: รัฐบาลไทย เว็บไซต์ศูนย์กลางบริการรัฐบาลไทย www.govchannel.go.th/ (เข้าถึงเมื่อ 15 กันยายน 2563)

117. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการของประเทศไทย พ.ศ. 2540 อนุญาตให้ประชาชนสามารถขอข้อมูลทางการจากหน่วยงานของรัฐได้ ในขณะที่เดียวกันก็ปกป้องสิทธิความเป็นส่วนตัวของบุคคล และสิทธิในการแสดงความคิดเห็น อย่างไรก็ตาม กฎหมายไม่ได้ให้คำแนะนำหรือขั้นตอนอย่างละเอียดในการขอข้อมูล ตัวอย่างเช่น กฎหมายเกี่ยวกับกำหนดเวลาและหลักเกณฑ์ในการขยายเวลามีความคลุมเครือมาก และหน่วยงานที่ได้รับคำขอไม่จำเป็นต้องโอนคำขอให้หน่วยงานอื่นในกรณีที่ไม่สามารถให้ข้อมูลได้ นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยมีการพัฒนานโยบายที่เชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐกับบัตรประจำตัวประชาชน ซึ่งหมายความว่าประชาชนสามารถใช้แค่บัตรประจำตัวประชาชนในการขอข้อมูลได้ ซึ่งทำให้ลดข้อบ่ายข้อบังคับในทางปฏิบัติที่ใช้กับบุคคลธรรมดาในปัจจุบันทั้งหมด องค์กรประกอบเหล่านี้อาจขัดขวางการดำเนินการตามพระราชบัญญัติและคำขอข้อมูลของบุคคล

118. ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยสามารถใช้ประโยชน์จากการอภิปรายในปัจจุบันเกี่ยวกับการปฏิรูปพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เพื่อจัดการชี้แนะประชาชนในการขอข้อมูลสาธารณะ ตัวอย่างเช่น ในเม็กซิโก กฎหมายทั่วไปว่าด้วยความโปร่งใสและการเข้าถึงข้อมูลสาธารณะระบุว่าการดำเนินการทั้งหมดที่เกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล จะต้องได้รับการยืนยันในลักษณะที่เรียบง่ายและรวดเร็ว โดยบุคคลใด ๆ ไม่ว่าจะด้วยตนเองหรือผ่านตัวแทน สามารถขอเข้าถึงข้อมูลผ่านหน่วยงานความโปร่งใสแห่งชาติ ณ สำนักงานที่กำหนดไว้สำหรับวัตถุประสงค์นี้ ผ่านทางอีเมลล์ ไปรษณีย์ ผู้จัดส่ง ผ่านทางวาจา หรือโดยวิธีการใด ๆ ที่ได้รับอนุมัติจาก the National System (มาตรา 122 ของกฎหมายทั่วไปเม็กซิโกว่าด้วยความโปร่งใสและการเข้าถึงข้อมูลสาธารณะ)

119. ในทางกลับกัน ในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และการจัดระเบียบองค์กรของคณะกรรมการสิทธิการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ มีข้อสังเกตว่าเจ้าหน้าที่ที่มีจำนวนน้อยมาก และมีการประชุมกันประมาณสามถึงสี่ครั้งต่อปี โดยคณะกรรมการไม่มีการออกคำตัดสินที่มีผลผูกพัน และไม่มีอำนาจหน้าที่หรืออำนาจเหนือหน่วยงานอื่น นอกจากนี้ กรรมการสิทธิการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะกรรมการผู้ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีและตั้งอยู่ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี จึงทำให้กรรมการถูกเปลี่ยนไปตามรัฐบาล องค์กรประกอบทั้งหมดเหล่านี้ไม่เพียงส่งผลต่อความเป็นอิสระเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการซึ่งทำให้ผลของการศึกษาและการตัดสินใจให้กลายเป็นเพียงแถลงการณ์ที่ไม่มีอำนาจบังคับใช้

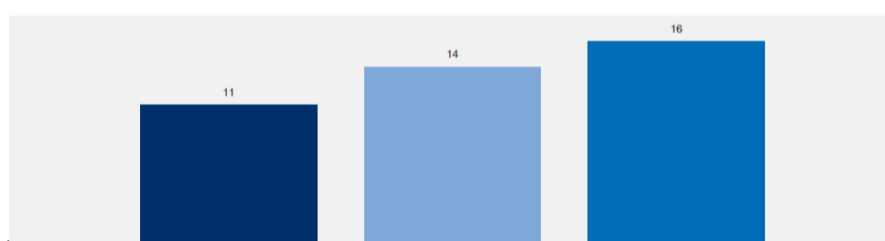
120. รัฐบาลไทยอาจเสริมสร้างและส่งเสริมความเป็นอิสระของกรรมการสิทธิการข้อมูลข่าวสารของประเทศไทย เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินการตามกรอบกฎหมายมีประสิทธิภาพ โดยที่หน่วยงานกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพควรเป็นอิสระจากรัฐบาล มีงบประมาณของตนเอง และแต่งตั้งสมาชิกตามข้อกำหนดและหลักเกณฑ์การแต่งตั้งที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งการเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ประเทศไทยสามารถพิจารณากรณีของคณะกรรมการสิทธิการข้อมูลข่าวสารในประเทศอินโดนีเซียได้ ซึ่งคณะกรรมการเป็นผู้เชี่ยวชาญและได้รับการเสนอชื่อโดยประธานาธิบดี แต่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐสภา (มาตรา 30 และ 31 ของพระราชบัญญัติการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ) นอกจากนี้ การตัดสินใจของคณะกรรมการมีผลผูกพัน (มาตรา 39 และ 46) สามารถกำหนดงบประมาณของตนเองและสามารถของบประมาณเพิ่มเติมจากรัฐสภาได้หากจำเป็น (มาตรา 29)

3.3.2. ประเทศไทยอาจพิจารณาจัดทำร่างกรอบทางกฎหมายและเปิดการอภิปรายทางกฎหมายต่อประชาชนได้

121. ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ประกอบกับความไว้วางใจในรัฐบาลที่ลดลงทั่วโลก หลายประเทศได้สร้างเครื่องมือและข้อบังคับเพื่อเพิ่มความโปร่งใสและความถูกต้องของกระบวนการตัดสินใจสาธารณะ เช่น การเปิดเผย "ร่องรอยทางกฎหมาย" (Legislative footprint) (รูปที่ 3.6.) ร่องรอยทางกฎหมาย คือ เอกสารที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับเวลา อັตลักษณ์ และหัวข้อการติดต่อของผู้ออกกฎหมายกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ร่องรอยทางกฎหมายช่วยให้มีการตรวจสอบสาธารณะของกระบวนการทางกฎหมายทั้งหมด ในการนี้เพื่อเป็นแนวทางในการเสริมสร้างความโปร่งใส ประเทศสมาชิก OECD หลายประเทศได้เปิดเผยชื่อขององค์กรและบุคคลที่ผู้กำหนดนโยบายได้พบและหารือขณะร่างกฎหมาย หรือคนที่พวกเขาได้พบเพื่อเปิดเผยการอภิปรายและการแทรกแซงที่จัดขึ้นภายในคณะกรรมการและหน่วยงานของรัฐสภา (กล่องข้อความ 3.4.)

รูปที่ 3.6. นโยบายของประเทศสมาชิก OECD เพื่อความโปร่งใสในการกำหนดนโยบาย

■ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเปิดเผยวาระของตนต่อสาธารณะ ■ ประเภทของร่องรอยทางกฎหมาย ■ สมาชิกของหน่วยงานที่ปรึกษากฎหมายที่ประชาชนรู้จัก



จำนวนประเทศ OECD ที่มีนโยบายนี้

ที่มา: OECD PMRI ปี 2018

กล่องข้อความ 3.4 ร่องรอยทางกฎหมายในเยอรมนี

ในเยอรมนี การตัดสินใจของรัฐบาลกลางนั้นจัดทำขึ้นโดยที่มีการยื่นคำร้องต่อคณะรัฐมนตรีเป็นลายลักษณ์อักษร จดหมายปะหน้าจะต้องประกอบด้วย

- คำโครงสั้น ๆ ของเรื่องและคำชี้แจงเหตุผลในการเสนอคำตัดสินแบบนั้น
- รายละเอียดเกี่ยวกับกระทรวงของรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้องและผลลัพธ์
- ผลการปรึกษาหารือกับสมาคมต่าง ๆ โดยเฉพาะข้อเสนอแนะหลักของพวกเขา
- ผลลัพธ์ที่เกิดจากข้อมูลจากรัฐบาล Länder (รัฐ) และปัญหาที่คาดว่าจะมี – โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากจำเป็นต้องมีขั้นตอน Bundesrat (รัฐสภา) เกิดขึ้น
- ความคิดเห็นของกรรมาธิการของรัฐบาลกลาง คณะกรรมาธิการกลาง และผู้ประสานงานของรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้อง
- ต้นทุนที่คาดการณ์ได้และผลกระทบด้านงบประมาณของการดำเนินการตามการตัดสินใจที่เสนอ

ที่มา: OECD ปี 2014

122. ในประเทศไทย ตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐพึงดูแลให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้อย่างเหมาะสมและสามารถเข้าใจได้ง่าย ซึ่งสะท้อนถึงมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2560 ที่ระบุว่ารัฐบาลจะต้อง

ให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้ง่าย เพื่อให้พวกเขาสามารถเข้าใจและปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์หลักของการจัดการเหล่านี้คือการเน้นย้ำความรับผิดชอบของประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย มากกว่าที่จะส่งเสริมความโปร่งใสในการตัดสินใจ ในแง่นี้ แม้ว่าประชาชนจะสามารถเข้าถึงกฎหมายได้ แต่ก็ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจได้

123. เพื่อส่งเสริมความไว้วางใจในรัฐบาลของประชาชนผ่านความโปร่งใส ประเทศไทยนั้นสามารถให้ข้อมูลที่สมบูรณ์เกี่ยวกับขั้นตอนทางกฎหมายต่าง ๆ และปรับปรุงข้อมูลเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจ ด้วยเหตุนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงวางแผนที่จะพัฒนาเว็บไซต์ใหม่ที่จะพร้อมใช้ภายในสิ้นปี 2563 แพลตฟอร์มนี้ได้รับการออกแบบมาเพื่อรองรับเครื่องมือนโยบายด้านกฎระเบียบต่าง ๆ และถูกทำให้เป็นฐานข้อมูลทางกฎหมายส่วนกลางของประเทศ ในระหว่างนี้ขึ้นแรก ไทยสามารถปรับปรุงเว็บไซต์ของรัฐสภาเพื่อจัดระบบข้อมูลที่มีอยู่ทั้งหมดได้ โดยเฉพาะควรตรวจสอบให้แน่ใจว่าลิงค์ทั้งหมดทำงานอย่างถูกต้อง และข้อมูลทั้งหมดถูกนำเสนอในลักษณะที่ง่ายต่อผู้ใช้ มีการจัดกลุ่มข้อมูลตามหัวข้อ สถานะ ฯลฯ นอกจากนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจพิจารณารวบรวมการจัดการต่างๆ ไว้ในข้อบังคับทางกฎหมาย ซึ่งเปิดเผยเกี่ยวกับกระบวนการทางกฎหมายเพิ่มเติมต่อประชาชน โดยทำให้คล้ายกับประเทศส่วนใหญ่ในกลุ่ม OECD ตัวอย่างเช่น อาจรวมข้อมูลเกี่ยวกับการอภิปรายในคณะกรรมการหรือสภา หรือการประชุมกับผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

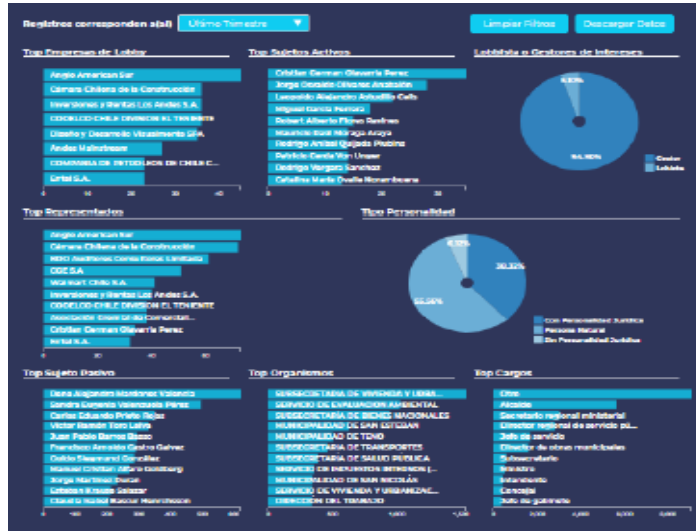
3.3.3. ประเทศไทยอาจพิจารณากำหนดให้ผู้กำหนดนโยบายต้องเปิดเผยกำหนดการของตนเองให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้

124. การเปิดเผยวาระหรือกำหนดการของผู้กำหนดนโยบายสามารถทำให้บุคคลและองค์กรทราบได้ว่าตัวแทนหรือกลุ่มผลประโยชน์ใดได้เข้าถึงผู้กำหนดนโยบาย และเวลาที่พวกเขาได้รับการติดต่อ การเปิดเผยกำหนดการของผู้กำหนดนโยบายจะสามารถเพิ่มความโปร่งใสเกี่ยวกับวิธีการที่กระบวนการกำหนดนโยบายได้รับอิทธิพลจากผลประโยชน์ต่าง ๆ นอกเหนือกระบวนการทางกฎหมายหรือการคุ้มครองที่อาจมีอยู่แล้ว นอกจากนี้ยังสามารถเสริมสร้างด้านการบังคับใช้กฎระเบียบ การจัดการเฉพาะเพื่อส่งเสริมความซื่อตรงและหลีกเลี่ยงการเข้าครอบครองในกระบวนการตัดสินใจ

125. แท้จริงแล้ว หลายประเทศในกลุ่ม OECD ต้องการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำกับดูแลเปิดเผยกำหนดการของตนต่อสาธารณะ ตัวอย่างเช่น ในสเปน สมาชิกรัฐบาลทุกคนต้องเปิดเผยกำหนดการการทำงานของพวกเขา โดยให้รายละเอียดเกี่ยวกับการประชุมประจำวันทั้งหมด ซึ่งสามารถเข้าถึงกำหนดการได้ทางออนไลน์ผ่านหน้าเว็บของหน่วยงานหรือผ่านแพลตฟอร์มทางการด้านความโปร่งใส ส่วนในชิลี สภาเพื่อความโปร่งใสมีการจัดการเว็บไซต์ออนไลน์ ซึ่งข้อมูลทั้งหมดเกี่ยวกับการประชุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะถูกเปิดเผยต่อสาธารณะ (กล่องข้อความ 3.5.)

กล่องข้อความ 3.5. ข้อมูลออนไลน์เกี่ยวกับการประชุมและการพิจารณาเรื่องต่างๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐในชิลี

ในการบังคับใช้และการดำเนินการทางกฎหมายฉบับที่ 20.730 สภาเพื่อความโปร่งใสในชิลี ได้พัฒนาแพลตฟอร์มออนไลน์เพื่อให้เข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาและการประชุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้อมูลทั้งหมดสามารถค้นหาและสืบค้นโดยพิมพ์ชื่อผู้กำหนดนโยบาย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือผู้ถูกนัดหมาย และสามารถดาวน์โหลดข้อมูลเพื่ออ่านและ/หรือนำข้อมูลที่รวบรวมโดยสภากลับมาใช้ใหม่ได้ นอกจากนี้ เครื่องมือออนไลน์ยังช่วยให้ผู้ใช้เห็นภาพแนวโน้มของเวลา เปรียบเทียบข้อมูลตามกระทรวง และคู่มือโพรกาทิกของบริษัทประเภทของผลประโยชน์ ฯลฯ



ที่มา: Consejo para la Transparencia, InfoLobby <https://www.infolobby.cl/#/busqueda-simple> (เข้าเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2020)

126. อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทยไม่มีกฎระเบียบหรือแนวทางที่กำหนดหรือเสนอแนะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำกับดูแลจัดทำกำหนดการของตนเพื่อเปิดเผยต่อสาธารณะ ในการนี้ รัฐบาลไทยอาจใช้โอกาสที่กำลังมีการอภิปรายแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 พิจารณารวมการดำเนินการดังกล่าวไว้ในร่างใหม่ได้ นอกจากนี้ คณะกรรมการทางจริยธรรมของสภาผู้แทนราษฎรสามารถหารือข้อกำหนดให้คล้ายคลึงกันและรวมอยู่ในกฎขั้นต้นหรือจรรยาบรรณสำหรับสมาชิกสภาในอนาคต

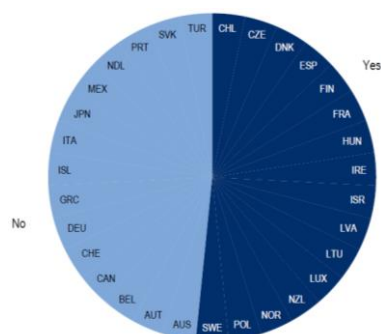
3.3.4. ประเทศไทยสามารถพิจารณาเพิ่มระดับความโปร่งใสในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบและกิจกรรมของคณะที่ปรึกษาในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้

127. รัฐบาลหลายแห่งได้จัดตั้งและใช้กลุ่มที่ปรึกษา เช่น คณะกรรมาธิการ คณะกรรมการผู้บริหาร หรือคณะกรรมการ เพื่อเผยแพร่ผลการตัดสินใจสาธารณะผ่านข้อกำหนด ความเชี่ยวชาญ และข้อเสนอแนะที่เฉพาะเจาะจง กลุ่มที่ปรึกษาเหล่านี้ประกอบด้วยสมาชิกภาครัฐและ/หรือภาคเอกชน และ/หรือตัวแทนจากภาคประชาสังคม และอาจถูกกำหนดขึ้นโดยฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการของรัฐบาลหรือส่วนราชการ

128. แม้จะมีความเกี่ยวข้องในการตัดสินใจ แต่กฎระเบียบด้านหน่วยงานที่ปรึกษาเหล่านี้ในประเทศ OECD ยังไม่มาก ประเทศ OECD ส่วนใหญ่กำหนดให้สมาชิกของหน่วยที่ปรึกษาเป็นแบบสาธารณะ (รูปที่ 3.7) แต่มีเพียงไม่กี่ประเทศที่กำหนดข้อกำหนดเฉพาะ หรือกำหนดให้สมาชิกต้องเปิดเผยผลประโยชน์ของตน ตัวอย่างเช่น มีผู้บังคับเพียง 20% ที่ระบุว่าพวกเขาต้องเปิดเผยผลประโยชน์และกิจกรรม หากพวกเขาเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมาธิการที่ปรึกษา ความจริงแล้ว การเข้าครอบครองกลุ่มที่ปรึกษาเหล่านี้โดยผลประโยชน์ส่วนตัวเพื่อใช้อิทธิพลนั้น ถูกระบุว่าเป็นความเสี่ยงที่เกิดขึ้นใหม่ต่อความซื่อตรงของการกำหนด

นโยบาย ตัวอย่างเช่น เมื่อผู้บริหารองค์กรเอกชนให้คำแนะนำแก่รัฐบาลในฐานะสมาชิกของกลุ่มที่ปรึกษา พวกเขาไม่ได้ทำหน้าที่เป็นผู้วิงวอนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก แต่ทำในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการกำหนดนโยบายที่เข้าถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจได้โดยตรง

รูปที่ 3.7. ในกลุ่มประเทศ OECD ส่วนใหญ่ สมาชิกขององค์กรที่ปรึกษาจะเป็นที่รู้จักของประชาชน



ที่มา : OECD PMRI ปี 2018

129. ในประเทศไทย มีการจัดตั้งคณะที่ปรึกษาต่าง ๆ ภายในฝ่ายบริหารเพื่อสนับสนุน ให้คำปรึกษา และรายงานต่อกระทรวงและหน่วยงานของรัฐ คณะที่ปรึกษาจะแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ ขอบเขต และการทำงาน มีหน่วยงานที่เป็นสถาบันแบบระยะยาว เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (ประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงที่รับผิดชอบด้านเศรษฐกิจและผู้แทนภาคเอกชน เช่น หอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย) หน่วยงานไม่ทางการและหน่วยงานเฉพาะกิจอื่น ๆ เช่น คณะอนุกรรมการภายในสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ ซึ่งสมาชิกของหน่วยงานที่ปรึกษาเหล่านี้มักได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล

130. นอกจากนี้ ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจในการจัดตั้ง 'คณะกรรมการเฉพาะกิจ' เมื่อเห็นสมควรและจำเป็นต้องดำเนินการเกี่ยวกับกิจการของสภาที่ไม่อยู่ในขอบเขตของคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะใดคณะหนึ่งโดยเฉพาะ หรือเข้าซ้อนทับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาหลายคณะ ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการเหล่านี้ รัฐธรรมนูญแห่งชาติ (มาตรา 128) ระบุว่า หากร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องกับกลุ่มสังคมบางกลุ่ม (เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ) คณะกรรมการหนึ่งในสามจะต้องประกอบด้วยบุคคลในกลุ่มสังคมใดสังคมหนึ่งหรือตัวแทนจากองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มสังคมนี้ ในทำนองเดียวกัน หากมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติผ่านการยื่นคำร้อง กฎการแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจกำหนดโควตาโดยกำหนดให้หนึ่งในสามของคณะกรรมการต้องประกอบด้วยผู้แทนของผู้ลงนามในคำร้อง

131. แม้ว่ากรอบโครงสร้างหน่วยงานของไทยจะมีความเกี่ยวข้องที่หลากหลายและมีระยะเวลาการดำเนินงานที่แตกต่างกัน แต่หน่วยงานที่ปรึกษาในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเหล่านี้เป็นกุญแจสำคัญในการตัดสินใจ ดังนั้นจึงควรอยู่ภายใต้มาตรฐานด้านความโปร่งใสและความซื่อตรงระดับสูง อย่างไรก็ตาม จากภารกิจการหาข้อเท็จจริงของ OECD ในประเทศไทยพบว่าข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกของคณะกรรมการต่าง ๆ เหล่านี้ไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ และไม่มีปรากฏในการรายงานการประเมิน รายงานการประชุม หรือบันทึกการสนทนาที่จัดขึ้น สิ่งเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานที่ปรึกษา บ่อนทำลายความเชี่ยวชาญและคำแนะนำ ส่งผลกระทบต่อความโปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจ และเพิ่มความเสี่ยงเรื่องเข้าครอบครอง

132. รัฐบาลไทยจึงควรพัฒนากฎระเบียบเกี่ยวกับหน่วยงานที่ปรึกษาที่เข้มงวดและชัดเจนและกำหนดหลักเกณฑ์ความโปร่งใสสำหรับองค์ประกอบและให้คำแนะนำแก่ผู้กำหนดนโยบาย ตัวอย่างเช่น กฎ

เหล่านี้สามารถขยายขอบเขตของการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งชาติบางส่วนเพื่อให้มีผลบังคับใช้กับ คณะกรรมการรัฐบาลทุกคณะภายใต้ฝ่ายบริหาร มาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งชาติกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเปิดเผยรายงานการประชุมหรือผลการวิจัย และการศึกษาของคณะกรรมการให้ประชาชนทราบ ดังนั้น ควรมีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะเกี่ยวกับสมาชิกของคณะกรรมการ ตลอดจนเอกสาร รายงานการประชุม หรือวาระที่เกี่ยวข้องทั้งหมด อันเป็นแนวทางเดียวกับประเทศส่วนใหญ่ใน OECD (รูปที่ 3.7 ด้านบน) ทั้งนี้ การเปิดเผยข้อมูลเหล่านี้จะสามารถเสริมสร้างความโปร่งใสในการตัดสินใจ ส่งเสริมความรับผิดชอบของกลุ่มที่ปรึกษา และลดความเสี่ยงในการเข้าครอบครอง

133. มาตรการเพิ่มเติมอาจรวมถึงข้อกำหนดเพื่อสร้างสมดุลให้กับองค์ประกอบของคณะกรรมการที่ปรึกษาในแง่ของการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภาคเอกชน รวมถึงตัวแทนจากภาคส่วน องค์กรต่าง ๆ เป็นต้น ตัวอย่างเช่น การเชิญเฉพาะผู้แทนจากหอการค้าหรือสมาคมขนาดใหญ่และมีชื่อเสียงในการเข้าร่วม คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจในระดับประเทศ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะกรรมการที่ปรึกษาจะประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญในท้องถิ่นหรือตัวแทนระดับท้องถิ่น แต่ก็ไม่สามารถรับประกันว่าจะมีการอภิปรายถึงผลประโยชน์ที่หลากหลายจำนวนมากได้จริง อีกตัวอย่างหนึ่งของมาตรการที่ประเทศไทยควรพิจารณา คือการห้ามจ่ายเงินภาคอุตสาหกรรมให้แก่สมาชิกคณะกรรมการโดยเด็ดขาด ซึ่งเป็นข้อเสนอที่กำลังมีการหารือกันในสวิตเซอร์แลนด์

3.4. การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการบังคับใช้และการสร้างจิตสำนึกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

134. กรอบการทำงานทางกฎหมายที่ครอบคลุมเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและความซื่อตรงในการตัดสินใจสาธารณะจำเป็นต้องเสริมด้วยมาตรการในการสร้างความตระหนักเกี่ยวกับข้อมูลที่เข้าถึงได้ง่ายและกลไกการมีส่วนร่วมที่มีอยู่ เพื่อสร้างผลกระทบที่แข็งแกร่งขึ้นและบรรลุผลลัพธ์ที่แท้จริง นอกจากนี้ ต้องมีการบังคับใช้กรอบการทำงานทางกฎหมายเพื่อให้แน่ใจว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเคารพกลไกเหล่านี้ และมีการปฏิบัติตามกฎระเบียบและข้อบังคับ

3.4.1. ประเทศไทยสามารถเพิ่มความพยายามในการรวบรวมและจัดระบบข้อมูลทั้งหมด (รวมถึงข้อมูลเชิงสถิติ) เกี่ยวกับการปรึกษาหารือสาธารณะโดยการพัฒนาระบบปฏิบัติการเดียว

135. คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการปรึกษาหารือสาธารณะในประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนรัฐบาลและบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่ติดตามและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรึกษาหารือสาธารณะที่จัดขึ้นในประเทศ ซึ่งตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2560 เมื่อมีการปรึกษาหารือสาธารณะแล้ว หน่วยงานของรัฐที่ดูแลกระบวนการดังกล่าวต้องพิจารณาข้อมูลเพื่อร่างกฎหมายต่อไป และอย่างน้อยต้องระบุหัวข้อและความคิดเห็นทั่วไป รวมทั้งการให้เหตุผลของผู้เข้าร่วมแต่ละคนในการปรึกษาหารือสาธารณะนี้ นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการเผยแพร่และการนำเสนอรายงานการประเมินผลกระทบอีกด้วย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสามารถกำหนดให้มีการดำเนินการด้านการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียอีกครั้งหากจำเป็น หรือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป

136. ตามที่กล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกากำลังพัฒนาระบบปฏิบัติการเดียวที่จะรวบรวมและจัดระเบียบข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการปรึกษาหารือสาธารณะต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลนี้กระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานรัฐต่างๆ ดังนั้นจึงไม่มีสถิติโดยรวมหรือไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับการปรึกษาหารือสาธารณะที่จัดขึ้นในประเทศ ซึ่งการขาดข้อมูลที่ได้รับการรวบรวมและประสานกันอาจบ่อนทำลายหลักปฏิบัติที่ดีที่สุดในการประเมินประสิทธิภาพ รวมทั้งยังขัดขวางประชาชนทั่วไปในการเข้าถึงข้อมูลนี้

137. หลายประเทศใน OECD รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย พวกเขารวบรวมข้อมูลและสร้างสถิติเกี่ยวกับผู้เข้าร่วมการปรึกษาหารือ (เช่น ในแคนาดา ฝรั่งเศส กรีซ และประเทศอื่น ๆ) ทั้งยังเผยแพร่รายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแนวทางการปรึกษาหารือที่เกี่ยวข้องกับร่างข้อบังคับ (เช่น ในเอสโตเนีย สวิตเซอร์แลนด์ หรือสหราชอาณาจักร) หรือแม้แต่พัฒนาตัวชี้วัดการทำงานของ การปรึกษาหารือ (ในญี่ปุ่น สโลวีเนีย หรือเม็กซิโก เป็นต้น)

138. ในแง่นี้ ความคิดริเริ่มของรัฐบาลไทยในการจัดระบบข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการปรึกษาหารือสาธารณะและนำไปเผยแพร่ต่อประชาชนควรมีการดำเนินต่อไป และนำไปต่อยอดโดยพัฒนาการรวบรวม และการวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ เว็บไซต์ของประเทศ OECD บางประเทศแสดงตัวอย่างที่เหมาะสม (กล่องข้อความ 3.6.) ซึ่งจะช่วยให้สามารถระบุแนวโน้ม จุดอ่อน และการวิเคราะห์เปรียบเทียบเกี่ยวกับประเด็นเรื่องหน่วยงาน และกลไกต่าง ๆ นอกจากนี้ อาจทำให้รัฐบาลและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมากสามารถประเมินผลกระทบของการมีส่วนร่วมของพวกเขาเกี่ยวกับกฎระเบียบต่าง ๆ และสามารถส่งเสริมความไว้วางใจในรัฐบาล

กล่องข้อความ 3.6. ระบบปฏิบัติการเดียวที่ครอบคลุมข้อมูลเกี่ยวกับการปรึกษาหารือ

เว็บไซต์ The Consulting with Canadians รวบรวมและนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการปรึกษาหารือสาธารณะทั้งหมด ผู้ใช้แพลตฟอร์มสามารถคัดกรองและจัดเรียงข้อมูลตามหัวเรื่อง สถานะ หน่วยงาน หรือคำสำคัญ นอกจากนี้ เว็บไซต์ยังถูกทำให้เข้าถึงบันทึกและการนำเสนอข้อมูลทั้งหมดอย่างเป็นระบบและสามารถดาวน์โหลดได้ในรูปแบบที่ใช้งานง่าย

เว็บไซต์ของรัฐบาลสหราชอาณาจักร ได้รวบรวมหัวข้อเกี่ยวกับการปรึกษาหารือสาธารณะที่จัดขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐ นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการเปิดการประชุมปรึกษาหารือและแสดงรายการการปรึกษาหารือสาธารณะทั้งหมดที่มีหรือครบกำหนดที่จะจัดขึ้นในประเทศ โดยข้อมูลสามารถจัดเรียงตามวันที่ หัวข้อ หรือหัวข้อย่อยได้

ในทำนองเดียวกัน เว็บไซต์สถิติของรัฐบาลนิวซีแลนด์ ชื่อว่า StatsNZ ได้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการปรึกษาหารือสาธารณะทั้งหมดที่ดำเนินการในประเทศ ข้อมูลจะถูกจัดเรียงตามวันที่ แต่ผู้ใช้อยังสามารถคัดกรองข้อมูลตามหัวข้อได้

ที่มา : <https://www.canada.ca/en/government/system/consultations/consultingcanadians.html>;
<https://www.gov.uk/>, <https://www.stats.govt.nz/consultations/?sort=5>

3.4.2. ประเทศไทยอาจพัฒนาการรณรงค์สร้างความตระหนักและความพยายามในการสื่อสารเพื่อเสริมสร้างสิทธิของประชาชนในการออกกฎหมาย

139. นอกจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระหว่างกระบวนการตัดสินใจและการอนุญาตให้ประชาชนให้ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดที่แตกต่างกัน บางครั้งรัฐบาลให้สิทธิ์ในการเสนอความคิดริเริ่มแก่ประชาชนของตน และด้วยเหตุนี้ประชาชนจึงมีส่วนร่วมในการกำหนดวาระสาธารณะในเชิงรุก ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดในประเทศส่วนใหญ่ของ OECD ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้นำเสนอความคิดริเริ่มในกระบวนการร่างกฎหมาย

140. ในประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งได้รับสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาโดยตรง ร่างกฎหมายที่เสนองานจะต้องเกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือนโยบายขั้นพื้นฐานของรัฐ และต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างน้อย 10,000 คน

141. อย่างไรก็ตาม ในระหว่างภารกิจการค้นหาคำขอเท็จจริงของ OECD สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เน้นย้ำว่าหลังจากดำเนินการมานานกว่า 10 ปี ร่างกฎหมายที่ริเริ่มโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้พิสูจน์แล้วว่าเป็นวิธีการสำหรับการร่างกฎหมายที่ไม่เหมาะสม กระบวนแทบจะไม่ผ่านรัฐสภาเนื่องจากขาดการสนับสนุนด้านวิชาการและด้านการเมืองจากรัฐบาล เจ้าหน้าที่ของรัฐกล่าวหาว่าที่ผ่านมามีการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนกลุ่มริเริ่มเพียง 10 ฉบับเท่านั้น และการเสนอร่างกฎหมายยังไม่เคยประสบความสำเร็จด้วยเหตุผลหลายประการ รวมถึงตัวอย่าง เช่น ปัญหาทางวิชาการเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่ว่าร่างกฎหมายต้องเกี่ยวข้องและไม่ขัดแย้งกับกฎหมายอื่นที่มีอยู่ก่อนแล้ว

142. รัฐบาลไทยสามารถพิจารณาสร้างองค์ความรู้และสื่อสารเพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงข้อกำหนดที่ต้องปฏิบัติตามในการออกกฎหมายและพัฒนาความสามารถของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเชิงรุก สิ่งนี้จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการให้ความรู้เกี่ยวกับบทบาทของรัฐสภาแก่ประชาชน ตลอดจนสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางกฎหมาย โดยที่โครงการและการรณรงค์ปัจจุบันที่ดำเนินการในประเทศสมาชิก OECD และประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกสามารถใช้เป็นแนวทางได้ (กล่องข้อความ 3.7.)

กล่องข้อความ 3.7. โครงการสร้างความตระหนักและการรณรงค์

การพัฒนาความคิดริเริ่มในการสร้างความตระหนักมีหลายวิธีและหลายช่องทาง ซึ่งอาจรวมถึงวิธีการแบบเดิม ๆ เช่น ใบปลิวและโปสเตอร์ที่พิมพ์ออกมาหรือโฆษณาออนไลน์ การรณรงค์บนสื่อสังคมออนไลน์ และวิดีโอแบบโต้ตอบ นอกจากนี้ รัฐบาลยังสามารถส่งเสริมความคิดริเริ่มเหล่านี้เองหรือผ่านความพยายามร่วมกับองค์กรภาคประชาสังคม

ตัวอย่างเช่น รัฐสภาอังกฤษจัดสัปดาห์รัฐสภาประจำปี ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมกับประชาชนจากทั่วสหราชอาณาจักรเพื่อหารือเกี่ยวกับประชาธิปไตยและอำนาจของประชาชน และกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วม ประชาชนที่ลงทะเบียนจะได้รับชุดอุปกรณ์ที่เต็มไปด้วยของหลายอย่าง เช่น หนังสือกิจกรรม ธง และกล่องลงคะแนน เป็นต้น ประชาชนอาจถูกจัดกลุ่มตามอายุและความสนใจ และมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ มากมาย ได้แก่

- ช่วงถามตอบ แบบทดสอบ และการอภิปรายอย่างมีชีวิตชีวา
- การสร้างคำร้องและรณรงค์เพื่อการเปลี่ยนแปลง
- การทำวิดีโอและการโพสต์ออนไลน์
- การอภิปรายประเด็นและการโหวต
- การประชุมตามหัวข้อและการเลือกตั้งสภาของโรงเรียน
- การอบขนม การประดิษฐ์ และการระบายสี
- การเข้าพบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาขุนนาง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือนายกเทศมนตรี ฯลฯ

นอกจากนี้ โครงการนี้ยังรวมถึงการแข่งขันเพื่อรับรางวัลรัฐสภา และประชาชนสามารถลงทะเบียนผู้รับผิดชอบของโครงการเพื่อรับทราบข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับข้อริเริ่ม ทั้งนี้ ในปี 2019 มีผู้เข้าร่วมงานมากกว่า 1.2 ล้านคน

ที่มา: Toolkit: Citizen Participation in the Legislative Process, <https://www.ukparliamentweek.org/en/>

143. นอกจากนี้ รัฐบาลไทยอาจพิจารณาพัฒนาความคิดริเริ่ม โดยให้สิ่งจูงใจโดยตรงสำหรับประชาชนเพื่อที่เข้ามามีส่วนร่วมในเชิงรุก คล้ายกับโครงการพลเมืองยุโรปในสหภาพยุโรป (กล่องข้อความ 3.8)

กล่องข้อความ 3.8. โครงการความคิดริเริ่มของพลเมืองยุโรป

ในปี 2011 สหภาพยุโรปได้พัฒนาโครงการ European Citizens Initiative (ECI) โครงการริเริ่มนี้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมโดย (1) ให้ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดริเริ่มมากมายที่พลเมืองดำเนินการเพื่อนำเสนอและอภิปรายในรัฐสภา และ (2) อำนวยความสะดวกในการเชื่อมโยงระหว่างผู้สนับสนุนการริเริ่มในประเทศต่าง ๆ

โครงการ European Citizens Initiative (ECI) อนุญาตให้คณะกรรมการยุโรปพิจารณาข้อเสนอสำหรับการออกกฎหมายใดก็ตามที่ต้องมีลายเซ็นของพลเมืองสหภาพยุโรปอย่างน้อยหนึ่งล้านคน ซึ่งในการลงทะเบียนความคิดริเริ่ม พลเมืองสหภาพยุโรปอย่างน้อย 7 คนที่อาศัยอยู่ใน 7 ประเทศในสหภาพยุโรปต้องตั้งทีมขึ้นมาสนับสนุนประเด็นดังกล่าว โครงการ European Citizens Initiative (ECI) ให้ความช่วยเหลือโดยให้สิทธิ์ในการเข้าถึงฐานข้อมูลของผู้ใช้ที่ลงทะเบียนของเว็บไซต์

เมื่อความคิดริเริ่มได้รับการยอมรับ คณะกรรมการจะแปลความคิดริเริ่มนี้เป็นภาษาราชการทั้งหมด จากนั้นให้เวลาในการรวบรวมลายเซ็น 1 ล้านฉบับภายใน 12 เดือน จากนั้นแถลงการณ์สนับสนุนเหล่านี้ต้องได้รับการตรวจสอบและจะต้องส่งความคิดริเริ่มไปยังคณะกรรมการ (พร้อมกับข้อมูลเกี่ยวกับการสนับสนุนและเงินทุนที่ได้รับ) ภายในสามเดือนข้างหน้า

จนถึงเดือนมีนาคม ปี 2020 มีคำขอลงทะเบียน 96 รายการ โครงการความคิดริเริ่มที่ลงทะเบียน 72 โครงการ และโครงการความคิดริเริ่มที่ประสบความสำเร็จ 5 โครงการ

ที่มา: European Union ปี 2020 “European Citizens’ Initiative Week” https://europa.eu/citizens-initiative/_en (เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2020)

ข้อเสนอแนะ

การวิเคราะห์นโยบายของราชอาณาจักรไทยที่มุ่งส่งเสริมความโปร่งใสและความซื่อตรงในการตัดสินใจของภาครัฐได้แสดงให้เห็นว่ากรอบกฎหมายของประเทศในประเด็นนี้ได้เริ่มต้นขึ้นแล้ว นอกจากนี้ยังมีข้อกังวลในทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้และการปฏิบัติตามกฎระเบียบ การปฏิรูปที่เสนอเพื่อให้เกิดการปรับปรุงคุณภาพของกรอบการทำงานและแนะนำแนวทางที่สอดคล้องกันมากขึ้นเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและความซื่อตรงในกระบวนการตัดสินใจ สามารถสรุปได้ดังนี้

การส่งเสริมกฎระเบียบเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

- ประเทศไทยสามารถเริ่มกระบวนการหารืออภิปรายและดำเนินการพัฒนากฎเกณฑ์หรือแนวทางเฉพาะเพื่อกำกับดูแลปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเจ้าหน้าที่ของรัฐในระหว่างการกำหนดนโยบาย อีกทางหนึ่ง อาจรวบรวมคำสั่งในหลักจรรยาบรรณทางวิชาชีพสำหรับข้าราชการพลเรือนหรือจัดเตรียมกฎหมายหรือหลักการที่กำหนดวิธีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้กำหนดนโยบายควรติดต่อหรือมีปฏิสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนตัวอย่างไร ตัวอย่างเช่น การร่างหลักจรรยาบรรณสำหรับสมาชิกรัฐสภาที่กำลังจัดทำอยู่ในปัจจุบันอาจเป็นโอกาสในการจัดการเหล่านี้
- รัฐบาลไทยสามารถนำการอภิปรายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการปรึกษาหารือสาธารณะฉบับใหม่มาพิจารณาให้มีการรวมแนวทางเฉพาะเกี่ยวกับกระบวนการ วิธีการ และกรอบเวลาของการ

ปรึกษาหารือสาธารณะ นอกจากนี้ ยังจะได้รับประโยชน์จากระบบแบบรวมศูนย์ในการจัดระเบียบการปรึกษาหารือ เช่น ระบบปฏิบัติการออนไลน์ที่วางแผนไว้ในปัจจุบันที่อยู่ระหว่างการพัฒนา เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

การส่งเสริมความโปร่งใสและการเข้าถึงข้อมูลในกระบวนการตัดสินใจ

- ประเทศไทยสามารถใช้ประโยชน์จากการอภิปรายเมื่อเร็ว ๆ นี้ เกี่ยวกับการปฏิรูปพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ให้ครอบคลุมถึงลักษณะที่อาจเป็นแนวทางแก่ประชาชนในการขอข้อมูลสาธารณะ นอกจากนี้ เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินการตามกรอบกฎหมายมีประสิทธิภาพ รัฐบาลไทยสามารถเสริมสร้างและส่งเสริมความเป็นอิสระของกรรมาธิการข้อมูลข่าวสารของประเทศไทย โดยกำหนดข้อกำหนดเฉพาะสำหรับการแต่งตั้งกรรมาธิการและการจัดสรรงบประมาณอิสระให้กับตำแหน่ง
- นอกจากนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมความไว้วางใจในรัฐบาลของประชาชน กฎหมายสำคัญคือรัฐบาลต้องให้ข้อมูลที่สมบูรณ์เรื่องขั้นตอนการร่างกฎหมายต่าง ๆ และเตรียมข้อมูลเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งการพัฒนากระบวนการปฏิบัติกรรมาธิการอย่างต่อเนื่อง รวมถึงข้อมูลนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในกรณีดังกล่าว ในขณะเดียวกัน ในขั้นต้น สามารถปรับปรุงเว็บไซต์ของรัฐสภาให้ทันสมัย เพื่อจัดระบบข้อมูลที่มีอยู่ทั้งหมดและจัดเตรียมระบบปฏิบัติการที่ใช้งานง่ายขึ้น
- ในบริบทของการอภิปรายปัจจุบันเกี่ยวกับการแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 รัฐบาลไทยอาจพิจารณารวบรวมเรื่องการจัดการหรือแนวทางที่จะกำหนดหรือเสนอแนะเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำกับดูแลจัดทำกำหนดการด้านภารกิจของตนเพื่อเผยแพร่ต่อประชาชน ซึ่งข้อกำหนดที่คล้ายคลึงกันนี้สภาผู้แทนราษฎรควรนำไปหารือเช่นกันและรวบรวมอยู่ในหลักจรรยาบรรณสำหรับสมาชิกสภาในอนาคต
- ประเทศไทยอาจพิจารณาขยายบทบัญญัติมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไปยังคณะกรรมการส่วนใหญ่ของรัฐบาลในฝ่ายบริหาร ดังนั้น ข้อมูลของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ จะถูกเปิดเผยต่อสาธารณะ รวมทั้งเอกสาร รายงานการประชุม หรือกำหนดการทำงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ทั้งนี้ มาตรการเพิ่มเติมยังควรรวบรวมข้อกำหนดต่าง ๆ ไว้เพื่อสร้างความสมดุลเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการที่ปรึกษาในแง่ของการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภาคเอกชน หรือการสั่งห้ามการจ่ายเงินในภาคอุตสาหกรรมให้กับสมาชิกคณะกรรมการ

การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการบังคับใช้และการสร้างจิตสำนึกการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

- ประเทศไทยสามารถเพิ่มความพยายามในการรวมศูนย์และจัดระบบข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการปรึกษาหารือสาธารณะ โดยการพัฒนาระบบปฏิบัติการเดียว รวมถึงข้อมูลทางสถิติ ซึ่งจะช่วยให้สามารถระบุแนวโน้มและจุดอ่อน และวิเคราะห์เปรียบเทียบประเด็น หน่วยงาน และกลไก
- รัฐบาลไทยสามารถพิจารณาดำเนินการริเริ่มการสร้างความรู้และการสื่อสารเพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงข้อกำหนดที่ต้องปฏิบัติตามเพื่อริเริ่มการออกกฎหมาย และพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในเชิงรุก

รูปที่ 1.1. ภาพรวมของกระบวนการทางวินัยสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศไทย (หน้า 23)

